

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. LXXXIV
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2021)

(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(CIRIANI)

Comunicata alla Presidenza il 30 dicembre 2022

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2021

**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

PAGINA BIANCA

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 2021

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. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria	15
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi	16
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA	20
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	20
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2021	21
2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo.....	22
2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5)	22
2.3.2. Ricorsi in materia di trattamenti inumani e degradanti in relazione alla compatibilità dello stato di salute dei ricorrenti con la loro detenzione in carcere e all'adeguatezza delle cure mediche ad essi garantite (violazione dell'articolo 3) ..	24
2.3.3. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu)...	28
2.3.4. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli e al riconoscimento legale del rapporto tra genitori d'intenzione e bambini nati attraverso procreazione medicalmente assistita e accordi di maternità surrogata (violazione dell'articolo 8)	29
2.3.5. Ricorsi in materia di interpretazione autentica con effetti retroattivi: personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato ex articolo 8 della legge n. 124 del 1999 nei corrispondenti ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (violazione dell'articolo 6 Cedu in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Cedu)	36
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia	37
2.5. Le decisioni	41
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali.....	43
2.7. Gli indennizzi	43
2.8. La rivalsa.....	44
2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate.....	47
II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	49
1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA	50
1.1. Le sentenze di condanna.....	50
1.1.1. In materia di obblighi dello Stato a tutela della vita e della salute dei cittadini (articolo 2)	50
Sentenze del 22 luglio 2021, 16 settembre 2021 e 7 ottobre 2021 (ricorsi nn. 42488/12, 8314/15, 40931/15, 54645/15, 56541/16, 61639/16, 62997/16, 43285/17, 3204/18, 39361/18, 49511/18, 51623/19)	50
1.1.2. In materia di effetti delle norme di interpretazione autentica e giusto processo (articolo 6)	52
R. c. Italia - Sentenza del 14 ottobre 2021 (ricorso n. 21844/10).....	52
1.1.3. In materia di diritto a un tribunale (articolo 6)	54
S. e altri. c. Italia - Sentenza del 28 ottobre 2021 (ricorsi riuniti nn. 55064/11, 37781/13 e 26049/14)	54
1.1.4. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6), diritto a un ricorso effettivo (articolo 13) e tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1)	63
M. e T. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 12205/16).....	63
D.S. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 14833/16).....	63
1.1.5. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6)	66
F. e altri - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorsi nn. 70617/13, 5077/14, 5134/14, 62020/15, 62166/15 e 4777/16)	66
1.1.6. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6)	69
M. e altri c. Italia - Sentenza dell'8 luglio 2021 (ricorsi nn. 20903/15, 20973/15, 20980/15 e 24505/15).....	69
M. c. Italia - Sentenza del 17 giugno 2021 (ricorso n. 67024/13).....	74
D.F. c. Italia - Sentenza del 17 giugno 2021 (ricorso n. 53729/15)	76
1.1.7. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6), diritto a un ricorso effettivo (articolo 13) e tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1)	78
D. c. Italia - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorso n. 43887 del 2004).....	78
C. e altri c. Italia - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorsi nn. 17607/08, 65438/09, 25185/10, 3331/11 e 81606/12).....	81
1.1.8. In materia di imparzialità del giudice (articolo 6)	83
B. c. Italia - Sentenza del 20 maggio 2021 (ricorso n. 5312 del 2011)	83
1.1.9. In materia di durata delle indagini preliminari (articolo 6) e effettività della tutela della parte lesa nel processo (articolo 13).....	88

P. c. Italia - Sentenza del 18 marzo 2021 (ricorso n. 24340 del 2007).....	88
1.1.10. In materia di tutela dei rapporti familiari (articolo 8).....	91
T. c. Italia - Sentenza del 14 gennaio 2021 (ricorso n. 21052 del 2018).....	91
A.I. c. Italia - Sentenza del 1° aprile 2021 (ricorso n. 70896 del 2017).....	97
R.B. e M. c. Italia - Sentenza del 22 aprile 2021 (ricorso n. 41382 del 2019).....	100
A.T. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 40910 del 2019).....	103
T.M. c. Italia - Sentenza del 7 ottobre 2021 (ricorso n. 29786 del 2019).....	105
1.1.11. In materia di tutela del diritto alla vita e all'integrità personale (articolo 8).....	107
J.L. c. Italia - Sentenza del 27 maggio 2021 (ricorso n. 5671 del 2016).....	107
1.1.12. In materia di libertà di espressione e diritto di accesso di un partito politico alle trasmissioni televisive e di diritto ad un ricorso effettivo per lamentarne la violazione (articoli 10 e 13).....	110
Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella e radicali italiani c. Italia, Sentenza del 31 agosto 2021 (ricorso n. 20002 del 2013).....	110
Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella c. Italia, Sentenza del 31 agosto 2021 (ricorso n. 66984 del 2014).....	113
1.1.13. In materia di tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1).....	114
C. c. Italia - Sentenza dell'11 febbraio 2021 (ricorso n. 4893 del 2013).....	114
1.2. Le sentenze di non violazione.....	117
1.2.1. In materia di tutela della vita (articolo 2).....	117
P. c. Italia - Sentenza del 11 maggio 2021 (ricorso n. 44166 del 2015).....	117
1.2.2. In materia di giusto processo (articolo 6 Cedu).....	119
D.M. e M. c. Italia - Sentenza del 25 marzo 2021 (ricorsi n. 15931 del 2015 e n. 16459 del 2015).....	119
1.2.3. In materia di principio di legalità e diritto a libere elezioni (articoli 7 della Convenzione e 3 del Protocollo n. 1 alla Cedu).....	122
M. c. Italia - Sentenza del 19 marzo 2020 (ricorso n. 55093/13).....	122
1.2.4. In materia di tutela della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	126
M. c. Italia - Sentenza del 27 maggio 2021 (ricorso n. 54978 del 2017).....	126
1.2.5. In materia di libertà di espressione (articolo 10).....	128
B. c. Italia - Sentenza del 25 novembre 2021 (ricorso n. 77419/16).....	128
2. LE DECISIONI.....	129
2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie interne.....	129
2.1.1. In materia di danni da emotrasfusioni (articolo 2).....	129
P.B. e altri c. Italia - Decisione 29 giugno 2021 (ricorso n. 47432/14).....	129
E.V. c. Italia - Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 30286/15).....	130
A.Z. c. Italia - Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 40550/16).....	130
A.S. e altri c. Italia - Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 46382/13).....	130
2.1.2. In materia di divieto di trattamenti disumani e degradanti (articolo 3).....	131
A. c. Italia - Decisione 14 settembre 2021 (ricorso n. 13211/20).....	131
A.B. c. Italia - Decisione 30 novembre 2021 (ricorso n. 5339/18).....	132
2.1.3. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5).....	132
I. c. Italia - Decisione 31 agosto 2021 (ricorso n. 55951/16).....	132
2.1.4. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6).....	133
M. c. Italia - Decisione 21 settembre 2021 (ricorso n. 18773/13).....	133
M.s.a. c. Italia - Decisione 14 dicembre 2021 (ricorso n. 3409/16).....	134
A. c. Italia - Decisione del 14 dicembre 2021 (ricorso n. 47267/16).....	135
2.1.5. In materia di diritto al rispetto della vita familiare (articolo 8).....	136
G. c. Italia - Decisione 19 ottobre 2021 (ricorso n. 24002/20).....	136
E. c. Italia - Decisione 12 ottobre 2021 (ricorso n. 43088/18).....	136
F. c. Italia - Decisione 15 giugno 2021 (ricorso n. 73357/14).....	137
U.D. c. Italia - Decisione 18 maggio 2021 (ricorso n. 37442/19).....	138
E. c. Italia - Decisione 7 dicembre 2021 (ricorso n. 64286/19).....	139
2.1.6. In materia di diritto a un ricorso effettivo (articolo 13).....	139
V. e altri 2 c. Italia - Decisione 31 agosto 2021 (ricorsi nn. 62319/10, 57334/18 e 59238/18).....	139
2.1.7. In materia di espropriazioni (articolo 1, Protocollo addizionale n. 1).....	140
G.G. e altri c. Italia - Decisione 23 novembre 2021 (ricorso n. 38580/06).....	140
2.1.8 In materia di diritto di elettorato passivo (articolo 3, Protocollo n. 1 addizionale Cedu).....	141
R.V. c. Italia - Decisione 9 marzo 2021 (ricorso n. 42081/10)	141
G. c. Italia - Decisione 18 maggio 2021 (ricorso n. 63772/16).....	142
2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale.....	143
2.2.1. In materia di diritto alla vita (articolo 2).....	143
R. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 26408/20).....	143
M.R. c. Italia - Decisione del 18 febbraio 2021 (ricorso n. 9294/15).....	144

F.R. e altri c. Italia - Decisione del 16 marzo 2021 (ricorso n. 28083/16)	144
R.B. c. Italia - Decisione del 22 aprile 2021 (ricorso n. 14842/16)	144
C. e altri 3 c. Italia - Decisione del 25 novembre 2021 (ricorso n. 57194/16)	145
2.2.2. In materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica (articolo 6 della Convenzione e articolo 1, Protocollo addizionale n. 1)	146
L. e C. c. Italia - decisione 9 dicembre 2021 (ricorsi n. 50339/10 e n. 53295/10)	146
M. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 13504/14)	146
F. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 23602/14)	146
T. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 66945/14)	146
G. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 74688/14)	146
A. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 19593/14)	146
T. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 37516/18)	146
C. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 57327/18)	146
C. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 57328/18)	146
M. c. Italia - Decisione 21 gennaio 2021 (ricorso n. 73377/16)	148
M. c. Italia - Decisione 18 febbraio 2021 (ricorso n. 25059/16)	148
S. c. Italia - Decisione 11 marzo 2021 (ricorso n. 23076/16)	148
B. c. Italia - Decisione 3 giugno 2021 (ricorso n. 54970/15)	148
F. c. Italia - Decisione 3 giugno 2021 (ricorso n. 74508/14)	148
B. c. Italia - Decisione 10 giugno 2021 (ricorso n. 54962/15)	148
M. e altri c. Italia - Decisione 1 luglio 2021 (ricorsi nn. 38665/15, 38668/15, 38675/15, 38890/15, 38897/15, 39318/15 e 39496/15)	148
C. e altri c. Italia - Decisione 1° luglio 2021 (ricorsi nn. 73277/14, 23048/16, 23972/16 e 53980/16)	148
J.B. e altri c. Italia - Decisione 1° luglio 2021 (ricorso n. 43641/13)	148
M. e altri c. Italia - Decisione 26 agosto 2021 (ricorso n. 43692/13)	148
S. c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 39171/15)	148
G. e altri c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 28426/19)	148
R. e altri c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 50208/13)	148
C. c. Italia - Decisione 10 novembre 2021 (ricorso n. 59121/18)	148
SS M. di G.P. e altri 3 c. Italia - decisione 8 aprile 2021 (ricorsi nn. 5098/08, 11260/09, 11266/09 e 45060/09)	149
2.2.3. Diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)	151
B.S. e altri 13 c. Italia - Decisione 25 marzo 2021 (ricorsi nn. 28584/14, 54775/14, 60599/14, 24103/15, 56915/15, 56978/15, 57506/15, 35981/17, 75580/17, 18908/18, 56458/18, 20279/19, 35678/19 e 42029/19)	151
A. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 55247/17)	152
M. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 28083/16)	152
M. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47276/16)	152
A. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47414/16)	152
V. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 20979/18)	152
P. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 29377/16)	152
P. e altri c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 5422/19)	152
M. e altri c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 70424/16)	152
M. e altri c. Italia - Decisione del 25 novembre 2021 (ricorsi nn. 25120/20, 25125/20, 25174/20, 25331/20, 25733/20, 26840/20, 42148/20, 42153/20, 42165/20, 42168/20, 8482/21 e 11343/21)	152
L. e altri 7 ricorsi c. Italia - Decisione del 26 agosto 2021 (ricorsi nn. 55527/17, 55551/17, 56315/17, 61595/17, 33925/18, 8805/19, 8808/19 e 8809/19)	153
C. c. Italia - Decisione del 26 agosto 2021 (ricorso n. 54136/20)	153
2.2.4. Diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articolo 6 e articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1)	155
G. c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 29882/07)	155
2.2.5. In materia di espropriazione (articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1)	156
D.R. e C. c. Italia - Decisione del 18 febbraio 2021 (ricorso n. 9294/15)	156
2.2.6. Libertà di circolazione (articolo 2 del Protocollo addizionale n. 4)	157
P. c. Italia - Decisione del 23 settembre 2021 (ricorso n. 18550/20)	157
2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente	158
E.V. c. Italia - Decisione 18 febbraio 2021 (ricorso n. 3080/15)	158
C. s.r.l. c. Italia - Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 40984/14)	158
R. S. s.r.l. c. Italia - Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 74147/14)	158
C. c. Italia - Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 30978/17)	158
A. c. Italia - Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 68449/17)	158
C.G. c. Italia - Decisione 6 luglio 2021 (ricorso n. 58292/19)	158
S. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 16854/18)	158
M. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 57202/17)	158

F. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 3963/17).....	158
J. e altri c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 3610/17).....	158
N. T. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 60161/19).....	158
A. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 60154/19).....	158
M.J. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 53790/18).....	158
C.L. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 53788/18).....	158
M.R. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 13302/18).....	158
S.B. e altri c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 12344/18).....	158
M.B. e altri c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 12036/18).....	158
B. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47523/17).....	158
B. c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 36989/17).....	158
D. e altri c. Italia - Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 16030/17).....	158
III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE.....	159
1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI.....	160
1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana.....	161
1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio.....	164
1.2.1. <i>Sharifi e altri c. Italia e Grecia</i> (ricorso n. 16643/09) - Sentenza del 21 gennaio 2014, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini.....	164
1.2.2. <i>Viola contro Italia</i> (ricorso n. 77633/16) - Sentenza del 13.6.2019 in materia di ergastolo ostativo.....	165
1.2.3. <i>Cordella e altri</i> (ricorso n. 54414/13) e <i>Ambrogi Melle e altri</i> (ricorso 54264/15) c. Italia - Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di inquinamento ambientale, salute e vita privata - caso ILVA di Taranto - Mancata assunzione delle misure necessarie a garantire un'efficace ed effettiva protezione.....	166
1.2.4. <i>Cestaro c. Italia</i> (ricorso n. 6884/11) - Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti.....	170
1.2.5. <i>Brazzi c. Italia</i> (ricorso 57278/11) sentenza del 27 settembre 2018 in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare.....	172
1.2.6. Casa di Cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia (ricorso n. 67944/13) sentenza del 13 dicembre 2018 in materia di diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria.....	175
1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio.....	176
1.3.1. <i>Olivieri e altri c. Italia</i> (gruppo) 17708/12 - Sentenza del 22 febbraio 2016; <i>Arnoldi c. Italia</i> 3563/04 - Sentenza del 7 dicembre 2017 in materia di ineffettività del rimedio Pinto nei giudizi amministrativi; durata irragionevole delle indagini preliminari e conseguente archiviazione dell'azione per intervenuta prescrizione del reato prima dell'udienza preliminare a partire dalla quale la parte lesa può costituirsi parte civile.....	176
1.4. Elenco casi chiusi - risoluzioni finali.....	180
M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) - CM/ResDH(2021)30 11/03/2021;.....	180
Fiore c. Italia (ricorso n. 20956/08) - CM/ResDH(2020)61 14/04/2021;.....	180
HUZUNEANU c. Italia (ricorso 36043/08) - CM/ResDH(2021)75 28/04/2021;.....	180
LOREFICE c. Italia (ricorso n. 63446/13) - CM/ResDH(2021)119 30/06/2021;.....	180
CAFAGNA c. Italia (ricorso n. 26073/13) - CM/ResDH(2021)118 30/06/2021;.....	180
SALVIA c. Italia (ricorso n. 32711/19) - CM/ResDH(2021)117 30/06/2021;.....	180
SCOTTI e DE MARO c. Italia (ricorso n. 57512/18) - CM/ResDH(2021)117 30/06/2021;.....	180
M.R. e altri c. Italia (ricorso n. 9294/15) - CM/ResDH(2021)153 16/09/2021;.....	180
MARRA c. Italia (ricorso n. 73377/14) - CM/ResDH(2021)152 16/09/2021;.....	180
PEREGO e ROMANET c. Italia (n. 15800/89) e altri 36 ricorsi - CM/ResDH(2021)192 16/09/2021;.....	180
MENSA c. Italia (ricorso n. 25059/16) - CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;.....	180
CERFOGLIA e altri 44 c. Italia (ricorso n. 50295/10) - CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;.....	180
POLETTI e altri 13 c. Italia (ricorso n. 50328/10) - CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;.....	180
F.R. c. Italia (ricorso n. 22482/15) - CM/ResDH(2021)232 13/10/2021;.....	180
SARAIN c. Italia (ricorso n. 23079/16) - CM/ResDH(2021)232 13/10/2021;.....	180
DEL PRETE e altri c. Italia (ricorso n. 51348/07) - CM/ResDH(2021)262 20/10/2021;.....	180
R.B. e altri c. Italia (ricorso n. 14842/16) - CM/ResDH(2021)262 20/10/2021;.....	180
MARINARO e SAETTI c. Italia (ricorso n. 2416/13) - CM/ResDH(2021)226 20/10/2021;.....	181
DE LUCA c. Italia (ricorso n. 43870/04) - CM/ResDH(2021)311 10/11/2021;.....	181
KHLAIFIA e altri c. Italia (ricorso n. 16483/12) - CM/ResDH(2021)424 02/12/2021;.....	181
SS. META DI GARNEI PIETRO & C. e altri c. Italia (ricorsi n. 5098/08, 11260/09, 11266/09, 45060/09) - CM/ResDH(2021)327 02/12/2021;.....	181
ARNABOLDI c. Italia (ricorso n. 43422/07) - CM/ResDH(2021)399 08/12/2021;.....	181
MOTTOLA e altri c. Italia (ricorso n. 29232/07) - CM/ResDH(2021)400 08/12/2021;.....	181
STAIBANO e altri c. Italia (ricorso n. 29907/07) - CM/ResDH(2021)400 08/12/2021;.....	181
GRIECO c. Italia (ricorso n. 59753/09) - CM/ResDH(2021)394 08/12/2021;.....	181
FACCHINETTI c. Italia (ricorso n. 34297/09) - CM/ResDH(2021)395 08/12/2021;.....	181

AKINNIBOSUN c. Italia (ricorso nn.9056/14) - CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;.....	181
S.H. c. Italia (ricorso n. 52557/14) - CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;.....	181
BARNEA e CALDARARU c. Italia (ricorso n. 37931/15) - CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;.....	181
CONDOMINIO PORTA RUFINA c. Italia (ricorso n.14346/05) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
MIDEO c. Italia (ricorso n. 19169/02) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
FENDI e SPERONI c. Italia e altri 6 ricorsi (ricorso n. 37338/03) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
PELLITTERI e LUPO c. Italia (ricorso n. 50825/06) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
JEANES CARRATU c. Italia (ricorso n. 68585/01) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
GAUTIERI c. Italia (ricorsi n. 68610/01) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
SPAMPINATO c. Italia (ricorso n. 69872/01) - CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;.....	181
MATTEO c. Italia (ricorso n. 24888/03) - CM/ResDH(2021)398 08/12/2021.....	181
1) La risoluzione di chiusura sul caso Khlaifia e altri contro Italia (ricorso n. 16483/12) - CM/ResDH(2021)424 del 2 dicembre 2021, in materia di espulsione di immigrati clandestini e trattenimento nei centri di primo soccorso e accoglienza temporanea.....	181
2) La risoluzione di chiusura sui casi Marra c. Italia (ricorso n. 73377/14) - CM/ResDH(2021)152 del 16 settembre 2021; Mensa c. Italia (ricorso n. 25059/16); Cerfoggia e altri 44 c. Italia (ricorso n. 50295/10); Poletti e altri 13 c. Italia (ricorso n. 50328/10) - CM/ResDH(2021)154 del 16 settembre 2021, in materia di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato, ex art. 8 legge 124 del 1999, nei corrispondenti ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.....	183
3) Le risoluzioni di chiusura sul caso sul caso Perego e Romanet e altri 36 ricorsi c. Italia (ricorsi nn. 15800/89, 16754/90, 20359/92, 25576/94, 25578/94, 25581/94, 25582/94, 25585/94, 25589/94, 25839/94, 26863/95, 26864/95, 27493/95, 27494/95, 27996/95, 27997/95, 27999/95, 29672/96, 34437/97, 34878/97, 34880/97, 34881/97, 35950/97, 37314/97, 38149/97, 38594/97, 41814/98, 41815/98, 44335/98, 44343/98, 44379/98, 44535/98, 56202/00, 56205/00, 56214/00, 56215/00, 56217/00 e 56222/00) - CM/ResDH(2021)192 del 16 settembre 2021, in materia di eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali amministrativi ...	184
4) La risoluzione di chiusura sui casi Fiore c. Italia (ricorso n. 20956/08) - CM/ResDH(2020)61 14/04/2021; Condominio Porta Rufina c. Italia (ricorso n. 14346/05); Mideo c. Italia (ricorso n. 19169/02); Fendi e Speroni c. Italia (ricorso n. 37338/03); Pellitteri e Lupo c. Italia (ricorso n. 50825/06); Jeanes Carratu c. Italia (ricorso n. 68585/01); Gautieri c. Italia (ricorso n. 68610/01); Spampinato c. Italia (ricorso n. 69872/01) - CM/ResDH(2021)397 dell'8 dicembre 2021; Matteo c. Italia (ricorso n. 24888/03) - CM/ResDH(2021)398 dell'8 dicembre 2021, in materia di espropriazione "indiretta" - Diritto al rispetto della proprietà - Adeguatezza dell'indennità.....	185
5) La risoluzione di chiusura sui casi Del Prete e altri c. Italia (ricorso n. 51348/07); Marinaro e Saetti c. Italia (ricorso n. 2416/13) - CM/ResDH(2021)232 del 13 ottobre 2021; Arnaboldi c. Italia (ricorso n. 43422/07) - CM/ResDH(2021)399 dell'8 dicembre 2021; De Luca c. Italia (ricorso n. 43870/04) - CM/ResDH(2021)311 del 10 novembre 2021, in materia di mancata o tardiva esecuzione di decisioni dei tribunali nazionali in relazione a casi di espropriazione per pubblica utilità	186
6) Le risoluzioni di chiusura sui casi M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) - CM/ResDH(2021)30 dell'11 marzo 2021; M.R. e altri c. Italia (ricorso n. 9294/15) - CM/ResDH(2021)153 del 16 settembre 2021; F.R. c. Italia (ricorso n. 22482/15); Sarain c. Italia (ricorso n. 23079/16) - CM/ResDH(2021)232 del 13 ottobre 2021, in materia di danni alla salute da somministrazione di prodotti emoderivati	188
2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI	189
2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate	189
2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria	189
2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.....	190
2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario.....	191
PARTE SECONDA	192
I. ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA.....	193
1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI	194
1.1. Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale	194
2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE	195
2.1 Tipologia di decisioni	195
2.1.1. Divieto di pene inumane e degradanti (articolo 3 Cedu)	195
2.1.1.1. Preclusione della libertà condizionale, in assenza della collaborazione con la giustizia, per condannati all'ergastolo per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale (ergastolo ostativo).....	195
2.1.2. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu).....	198
2.1.2.1. Fonti energetiche rinnovabili: acquisizione al bilancio degli enti locali dei proventi economici derivanti da accordi pattuiti con gli operatori prima della data di entrata in vigore delle Linee guida (3 ottobre 2010).....	198

2.1.2.2.	Equa Sanzione amministrativa per inottemperanza alle richieste della Consob o per ritardo recato all'esercizio delle funzioni di vigilanza.....	199
2.1.2.3.	Sospensione del reddito di cittadinanza a seguito di applicazione di una misura cautelare personale	200
2.1.2.4.	Rinnovazione della notificazione nel processo amministrativo.....	202
2.1.2.5.	Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo nei giudizi dinanzi al tribunale in composizione monocratica	203
2.1.2.6.	Computo della ragionevole durata del processo per la persona offesa dal reato solo a decorrere dalla costituzione di parte civile	204
2.1.2.7.	Decisione del giudice d'appello sugli effetti civili della sentenza in caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.....	206
2.1.2.8.	Principio di tutela dell'affidamento con riferimento alla rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione degli immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica	207
2.1.3.	Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 Cedu)	208
2.1.3.1.	Estensione della deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna derivante dalla sopravvenuta illegittimità costituzionale alle sanzioni amministrative aventi natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Edu (nel caso di specie, revoca della patente)	208
2.1.3.2.	Emergenza Covid-19 - applicazione del periodo di sospensione della prescrizione ai reati commessi in data antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 18 del 2020.....	210
2.1.3.3.	Esclusione della sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi per il reato di maltrattamenti in famiglia in presenza di un minore di cui all'articolo 572, secondo comma, del codice penale.....	211
2.1.3.4.	Internati detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975	212
2.1.4.	Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	213
2.1.4.1.	Stato giuridico del minore nato all'estero a seguito delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo o con la pratica della c.d. "maternità surrogata"	213
2.1.4.2.	Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità	215
2.1.4.3.	Trasmissione al figlio del solo cognome materno.....	216
2.1.5.	Diritto alla libertà di espressione (articolo 10 Cedu).....	217
2.1.5.1.	Delitto di diffamazione a mezzo stampa	217
2.1.6.	Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)	219
2.1.6.1.	Requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a cittadini stranieri	219
2.1.7.	Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1 Cedu)	220
2.1.7.1.	Emergenza Covid-19 - Sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa.....	220
2.1.7.2.	Sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili, anche ad uso non abitativo, a causa dell'emergenza da Covid-19	221
2.1.7.3.	Sproporzionalità della sanzione pecuniaria per mancata esposizione della targa di avvertimento dipendenza da gioco con vincite in denaro	222
2.1.7.4.	Confisca urbanistica a seguito dell'accertamento del reato di lottizzazione abusiva dichiarato prescritto con sentenza	223
2.1.8.	Diritto di voto attivo e passivo (articolo 3 Protocollo n. 1 Cedu).....	224
2.1.8.1.	Procedimento preparatorio alle elezioni della Camera dei deputati: presentazione e ammissione delle liste dei candidati	224
3.	I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'	225
3.1.	In materia di protezione internazionale degli stranieri (articolo 8 Cedu).....	225
3.2.	Diritto a un processo equo (articolo 6 Cedu).....	226
3.3.	Il principio <i>ne bis in idem</i> (articolo 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Cedu).....	227
3.4.	Sul principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu)	228
3.5.	Sulla libertà di espressione (articolo 10 Cedu)	229
3.6.	Imposizione fiscale sulla plusvalenza derivante da una indennità di esproprio (articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu).....	229
	DOCUMENTI.....	230
I.	ELENCO DOCUMENTI.....	231
1.	CASE OF ARNABOLDI AGAINST ITALY	233
2.	CASE OF DE LUCA AGAINST ITALY	234
3.	CASE OF DEL PRETE AND OTHERS AGAINST ITALY	235
4.	CASE OF M.R. AND OTHERS AGAINST ITALY	236
5.	CASE OF AKINNIBOSUN AND 2 OTHER CASES AGAINST ITALY	237
6.	CASE OF CAFAGNA AGAINST ITALY	238
7.	CASE OF CONDOMINIO PORTA RUFINA AND 6 OTHER CASES AGAINST ITALY	239
8.	CASE OF F.R. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE	240
9.	CASE OF FACCHINETTI AGAINST ITALY	241
10.	CASE OF FIORE AGAINST ITALY	242
11.	CASE OF GRIECO AGAINST ITALY	243

12.	CASE OF HUZUNEANU AGAINST ITALY	244
13.	CASE OF KHLAIFIA AND OTHERS AGAINST ITALY	245
14.	CASE OF LOREFICE AGAINST ITALY	246
15.	CASE OF M.C. AND OTHERS AGAINST ITALY	247
16.	CASE OF MARRA AGAINST ITALY	248
17.	CASE OF MATTEO AGAINST ITALY	249
18.	CASE OF MENSA AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES	250
19.	CASE OF MOTTOLA AND OTHERS AGAINST ITALY	251
20.	CASE OF PEREGO AND ROMANET AGAINST ITALY AND 36 OTHER CASES	252
21.	CASE OF SALVIA AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE	253
22.	CASE OF SS. META DI GARINEI PIETRO & CO. AND OTHERS AGAINST ITALY	254
23.	PROTOCOLLO N. 15 RECANTE EMENDAMENTO ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI	255

PAGINA BIANCA

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA
POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI*

PARTE PRIMA

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

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

PARTE PRIMA - 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**

Robert Spano, eletto Presidente della Corte europea il 18 maggio 2020, ha introdotto la sua relazione sull'attività svolta nell'anno 2021¹, evidenziando i numerosi eventi che lo hanno identificato come un anno cardine per la Corte Edu.

In primo luogo, è entrato in vigore il Protocollo n. 15², con il quale viene sancito il principio di sussidiarietà (articolo 1), che impone agli Stati contraenti di riconoscere ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione e nei suoi protocolli.

Entrando nel vivo della Relazione, il Presidente Spano ha rilevato che, grazie alle riforme interne realizzate negli anni, il numero delle cause pendenti è stato più che dimezzato, riducendosi da 160.000 nel 2011 a 70.000 a fine 2021.

A fronte di tali confortanti risultati, il Presidente ha evidenziato che la Corte europea ha deciso di applicare una nuova metodologia per l'esame delle cause, dando rilievo non soltanto ai "casi prioritari" ma anche ai casi denominati "casi con impatto", in quanto il loro esame contribuisce all'identificazione delle disfunzioni nella protezione nazionale dei diritti umani. Sono, infatti, pendenti 21.500 ricorsi, che, pur non rientrando nelle categorie di trattazione prioritaria, sollevano questioni di grande importanza per gli Stati convenuti, trattando temi come la libertà di espressione, il diritto all'informazione, la discriminazione nei confronti delle minoranze sessuali, la materia ambientale e anche temi di viva attualità come quello delle possibili violazioni dei diritti in conseguenza dei limiti posti per fronteggiare la pandemia da Covid-19.

Per affrontare questa rilevante massa di ricorsi con impatto, la Corte si muoverà sulla base di tre criteri: la rapida individuazione dei casi, il loro monitoraggio e, infine, la semplificazione della loro trattazione.

Nel complesso, l'anno 2021 ha visto un incremento del numero delle cause pendenti, pari a 70.150, rispetto a quelle registrate alla fine dell'anno 2020 (62.000). Tale incremento, che conferma la *trend* purtroppo crescente dal 2017, è dovuto, fondamentalmente, all'aumentato numero dei ricorsi provenienti dalla Russia, Turchia, Ucraina, Romania e, anche, dall'Italia. **Figura 1**

¹ ECHR – Annual Report 2021 – Foreword – Speech Robert Spano.

² A seguito dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15 (1° agosto 2021), a decorrere dal 1° febbraio 2022, il termine entro il quale un ricorso deve essere presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo è stato abbreviato e ridotto da sei a quattro mesi dopo la sentenza definitiva a livello nazionale. La decisione di ridurre il termine per la presentazione dei ricorsi faceva parte delle richieste contenute nella Dichiarazione di Brighton, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in occasione della Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, svoltasi nell'aprile del 2012.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

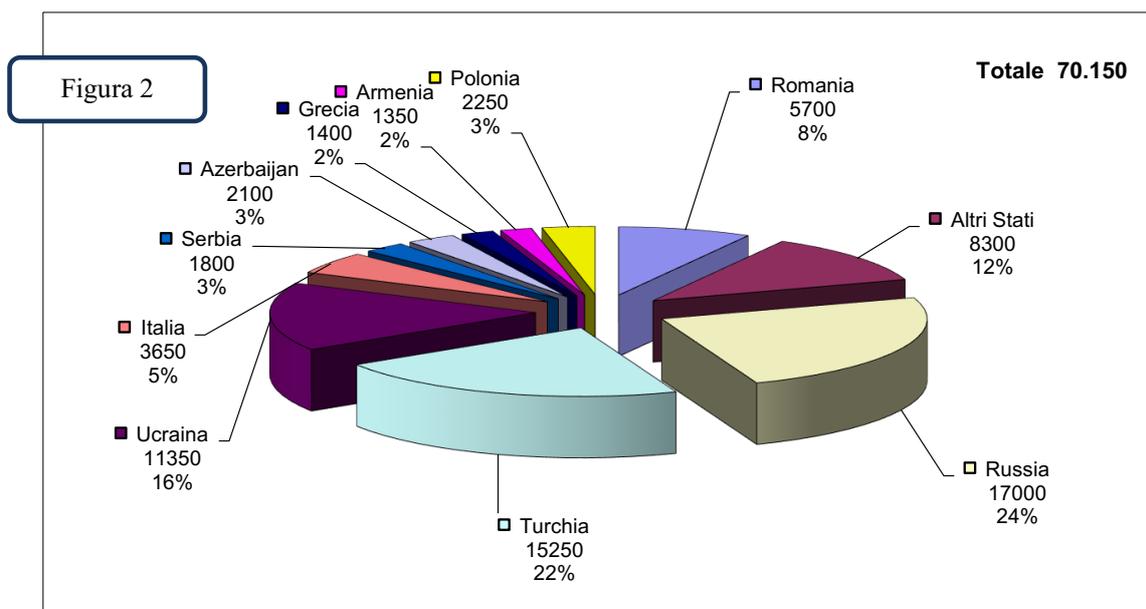
AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2011-2021



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

In particolare, il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Russia³ con 17.000 ricorsi, (rappresentanti il 24% del totale dei casi), seguita dalla Turchia (15.250), dall'Ucraina (11.350), dalla Romania (5.700), e dall'Italia, con 3.650 ricorsi pendenti (rappresentanti il 5% del totale). **Figure 2 e 3**

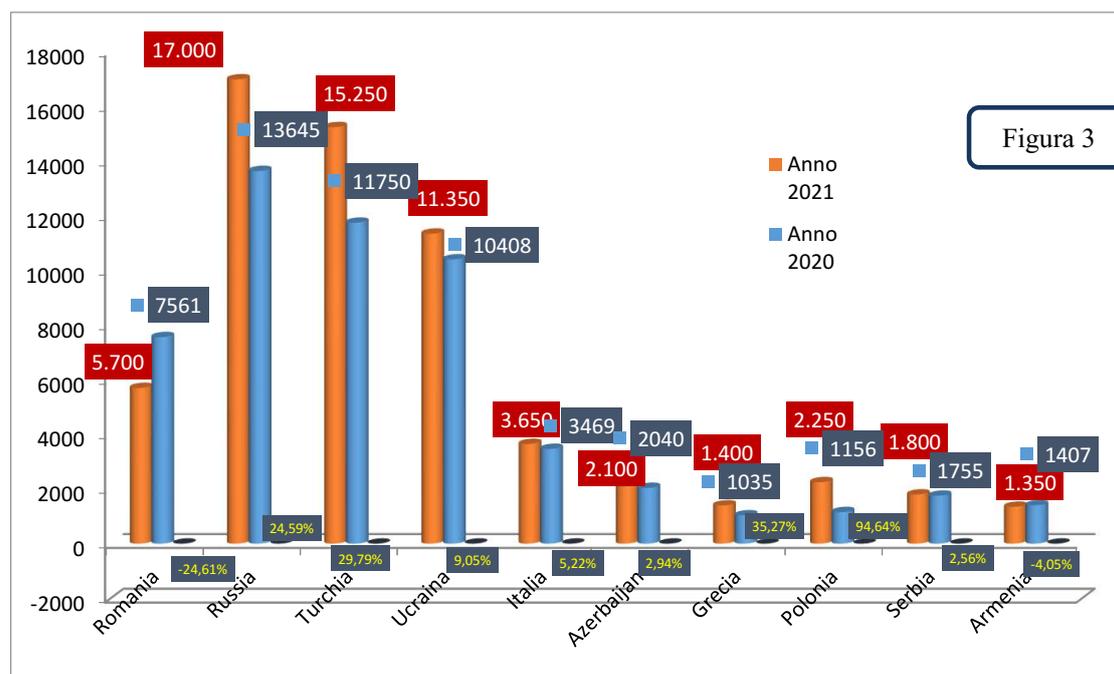
³ A seguito della sua espulsione dal Consiglio d'Europa il 16 marzo 2022, la Federazione russa ha cessato di essere Alta Parte contraente della Convenzione europea dei diritti dell'uomo il 16 settembre 2022.

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI***AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2021
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.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2020-2021



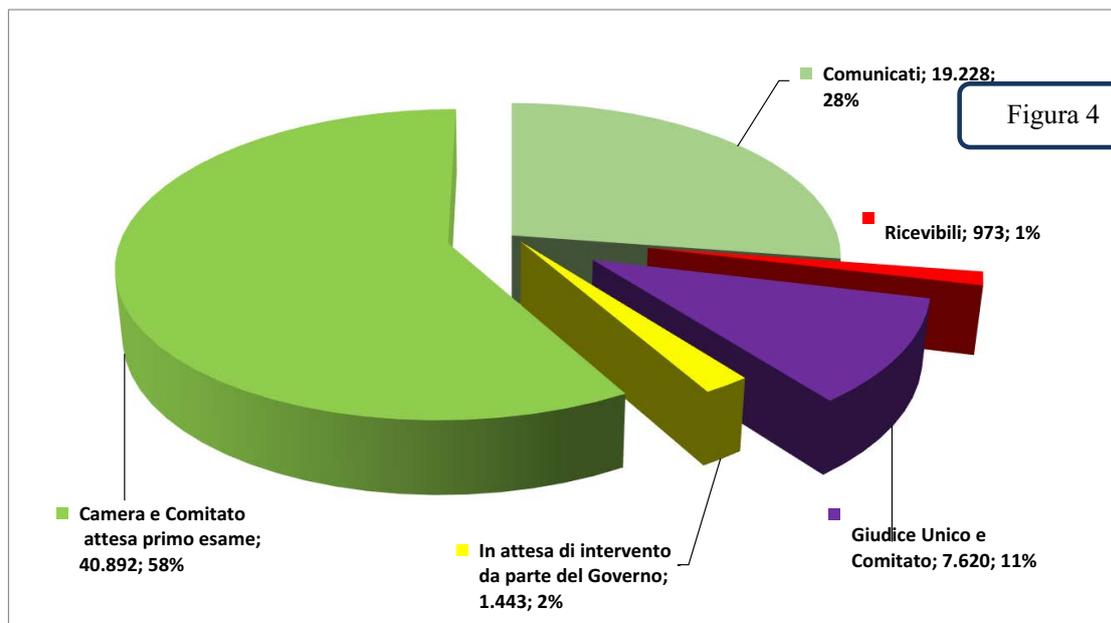
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2021 della Corte europea mostrano un incremento del numero dei ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, pari al 6%, rispetto al dato del 2020 (44.250 a fronte dei 41.700 del 2020).⁴

L'elaborazione grafica che segue illustra il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria. **Figura 4**

⁴ ECHR - Analysis of Statistics 2021.

*PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI***CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2021**

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 36.092, in diminuzione rispetto al 2020 (39.190), mentre sono aumentati quelli decisi in via amministrativa, passando da 14.150 nel 2020 a 16.400 nel 2021, la maggior parte dei quali si riferisce a ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'articolo 47 del Regolamento. **Figura 5**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI ANNI 2020-2021

Descrizione	ANNI		%
	2021	2020	
Ricorsi decisi in via amministrativa	16.400	14.150	15,90%
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	44.300	41.700	6,24%
Ricorsi comunicati ai governi	10.630	7.681	38,39%
Ricorsi pendenti	70.150	62.000	13,15%
Ricorsi decisi in via giudiziale	36.092	39.190	-7,91%
Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)	3.131	1.901	64,70%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	32.961	37.289	11,61%

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

Come evidenziato dalla tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo in via giudiziale nel 2021 (32.961) con decisione del giudice unico, del Comitato o della Camera⁵, ha registrato un decremento pari a circa il 12%.

Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2021 è pari a 3.131, con un incremento del 65% rispetto al 2020 (1.901).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del Regolamento della Corte, sono diminuite nel 2021 (1.920 rispetto alle 2.024 del 2020).

Sono aumentati, invece, i regolamenti amichevoli (2.174 a fronte dei 1.375 nel 2020) e le dichiarazioni unilaterali (470, a fronte di 402 nel 2020).

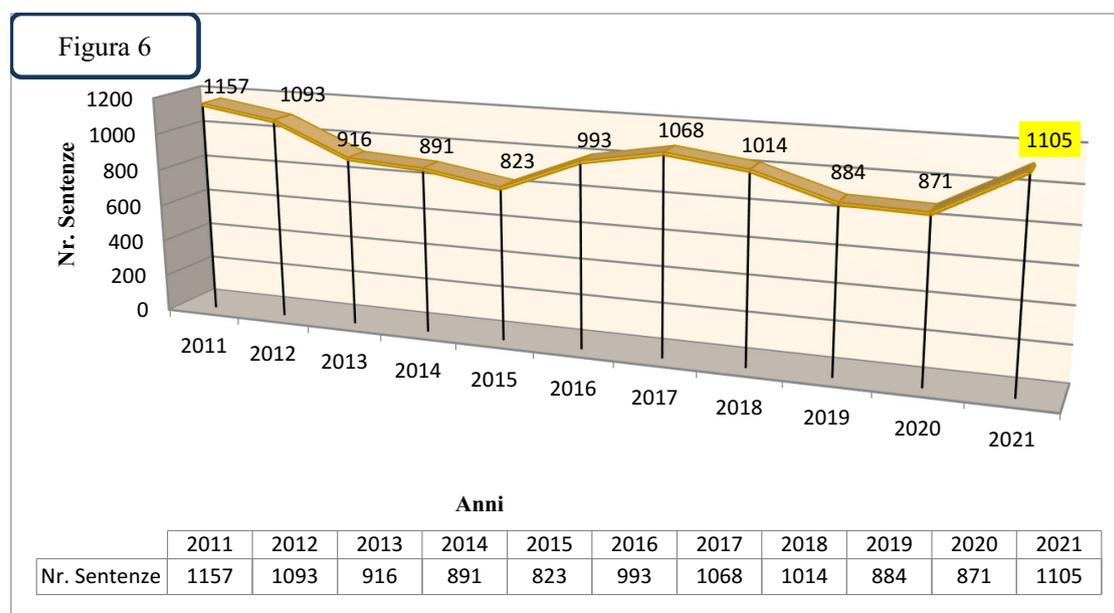
Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale 1.105 sentenze, contro le 871 dell'anno precedente, con un incremento del 27%: 12 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 416 dalle Camere (riguardanti 1.017 ricorsi) e 677 dai Comitati di tre giudici (relative a 2.094 ricorsi).

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero annuale delle sentenze prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio. **Figura 6**

⁵ 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 della 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 (articolo 27 Convenzione) o del Comitato (articolo 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 (articolo 30 Convenzione).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2011-2021



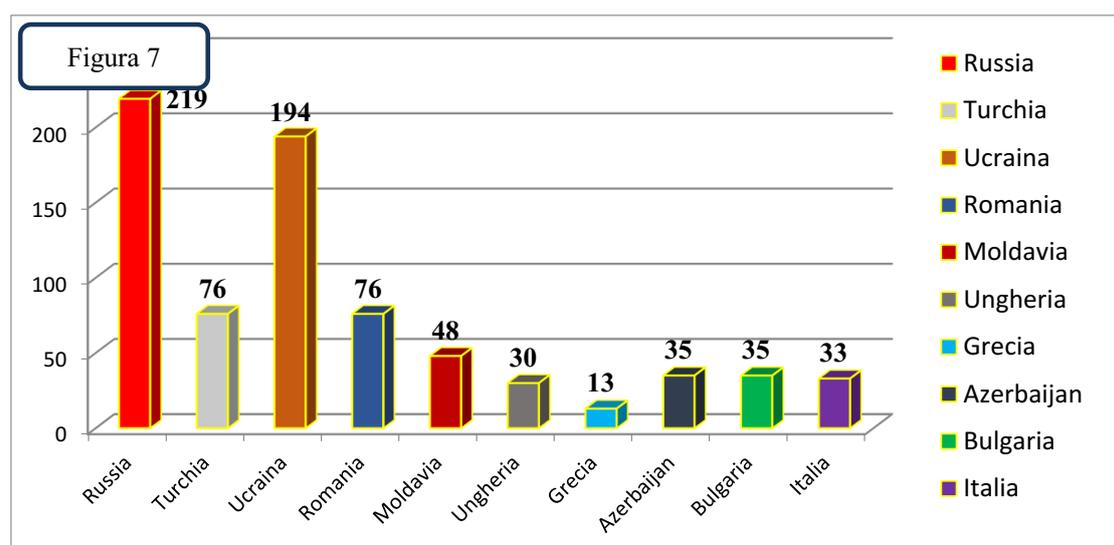
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 219 sentenze, seguita da Ucraina (194), Romania e Turchia (76), Moldavia (48), Bulgaria e Azerbaijan (35) e Ungheria (30). **Figura 7**

Per quanto riguarda l'Italia, la Corte ha pronunciato 39 sentenze di cui 33 di condanna, collocandosi al sesto posto, con un netto rialzo rispetto al 2020, anno in cui le pronunce di condanna sono state 14.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

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



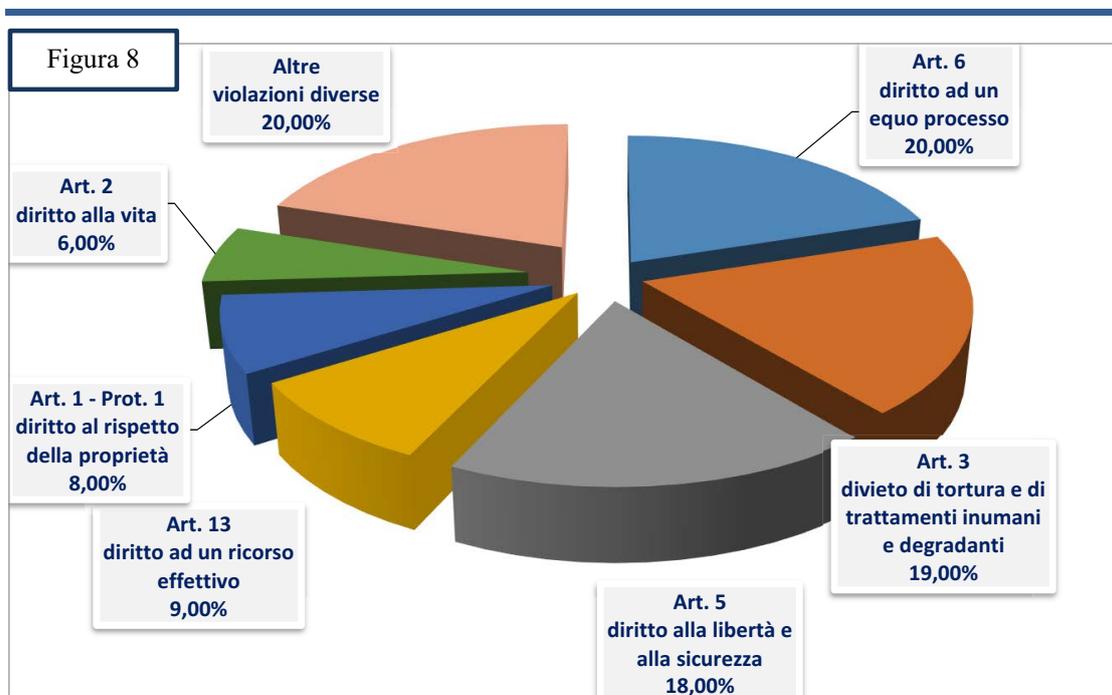
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, le violazioni al diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 20% sul totale (23% nel 2020); seguono le violazioni relative al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19% (15% nel 2020); le violazioni al diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) con il 18% (16% nel 2020); le violazioni al diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9% (7% nel 2020); infine, le violazioni al diritto di protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1) con l'8% (10% nel 2020).

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 22%. **Figura 8**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2021



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

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

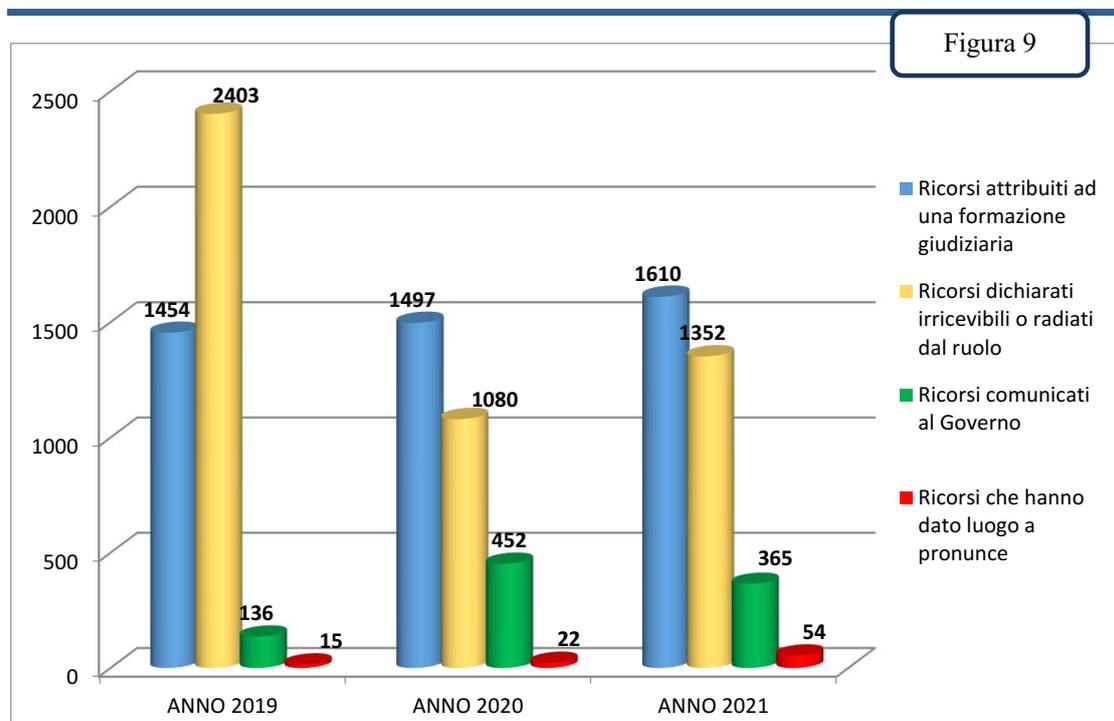
L'analisi dell'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia nell'ultimo triennio sostanzialmente si pone in linea con l'azione perseguita negli ultimi anni, tesa alla costante riduzione del carico pendente: i ricorsi pendenti alla fine del 2021 sono 3.650 con un lieve aumento rispetto ai 3.469 del 2020 e ai 3.071 del 2019, ma ancora in netta diminuzione rispetto ai 4.050 ricorsi pendenti del 2018.

I ricorsi trattati nel 2021 sono stati in totale 3.381, di cui 1.406 sono i ricorsi definiti (dichiarati irricevibili, radiati dal ruolo o che hanno dato luogo a pronunce) e 1.610 i nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria. **Figura 9**

Il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia rappresenta il 5% del totale (cfr. figura 2).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2019-2021



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

2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2021

In base alla classificazione elaborata secondo le priorità stabilite dalla Corte⁶, dei 3.650 ricorsi pendenti contro l'Italia, si segnala che il 75,81% (pari a 2.761 ricorsi rientranti nelle categorie da I a V) è stato assegnato all'esame della Grande Camera, della Camera o di un Comitato; il 4,48% (pari a 163 ricorsi rientranti nella categoria VI o VII) sono ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili assegnati a un giudice singolo o a un Comitato.

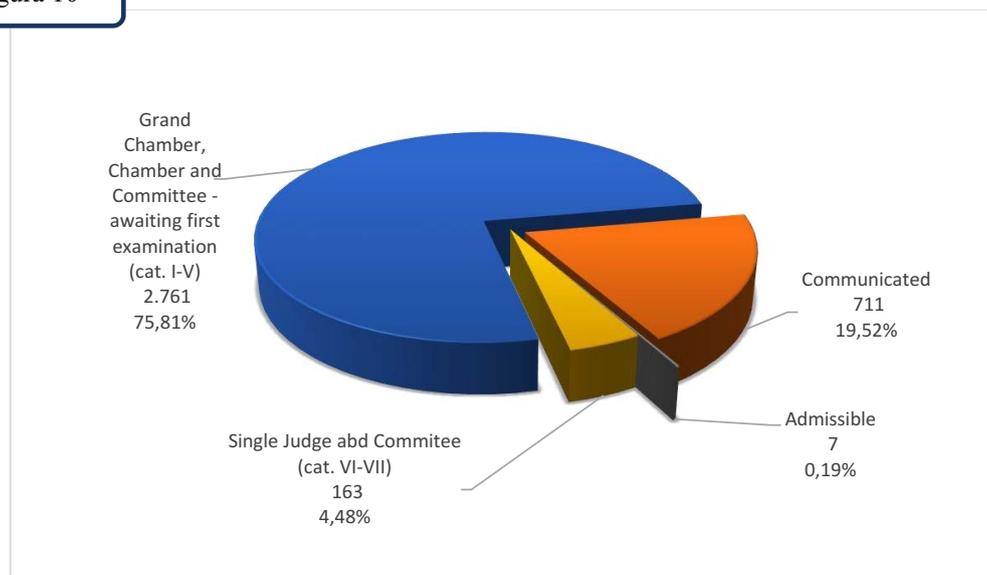
I ricorsi comunicati sono stati 711 e rappresentano il 19,52% del totale dei ricorsi pendenti. Il restante 0,19% del totale riguarda ricorsi risultati ad un vaglio preliminare ammissibili ma ancora non comunicati né affidati a un organo decisionale. **Figura 10**

⁶ 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

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

TIPOLOGIA DEI RICORSI PENDENTI CONTRO L'ITALIA 2021

Figura 10



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

2.3. 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.

2.3.1. Ricorsi in materia di applicazione di misure di sicurezza detentive nei confronti di soggetti affetti da infermità psichica - Ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza [REMS] - (violazione degli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 5)

La Cancelleria della Corte Edu ha comunicato al Governo i ricorsi n. 368/21, n. 48200/21 e n. 50023/20, con i quali i ricorrenti hanno lamentato la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti), 5 § 1 e 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale e diritto ad un'equa riparazione), 6 (diritto a un equo processo) e 13 (diritto a un rimedio effettivo) della Convenzione, chiedendo altresì, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, l'adozione in via cautelare di misure urgenti dirette a tutelare la loro integrità psico-fisica.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Le vicende sottoposte al vaglio della Corte traggono origine dalla difficoltà di dare tempestiva esecuzione alle misure di sicurezza detentive disposte dall'autorità giudiziaria nei confronti dei ricorrenti, soggetti socialmente pericolosi dichiarati incapaci di intendere e volere per motivi di salute, mediante ricovero presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), a causa della scarsità di posti disponibili.

Come già illustrato nella precedente edizione di questa Relazione, le REMS sono strutture destinate all'accoglienza e alla cura degli autori di reato affetti da disturbi mentali ritenuti socialmente pericolosi alla luce dei criteri delineati dall'art. 133 del codice penale e sono state introdotte per sostituire gli ospedali psichiatrici giudiziari soppressi dalla legge n. 9 del 2012 e dalla legge n. 81 del 2014.

Il sistema delle REMS si fonda sui principi di territorializzazione e di sanitarizzazione, nel senso che le residenze sono destinate ad accogliere, di regola, soggetti provenienti dal territorio regionale di ubicazione delle stesse e sono chiamate a svolgere funzioni terapeutico-riabilitative, orientate a dare effettiva prevalenza al profilo della cura rispetto a quello della custodia, ragione per la quale il legislatore ha deciso di sottrarle dal circuito penitenziario, affidandone la gestione al sistema sanitario regionale, all'interno del quale operano i servizi territoriali dei Dipartimenti di salute mentale, responsabili della presa in carico e degli interventi terapeutici. Tuttavia, queste strutture, organizzate come presidi di tipo sanitario, non appaiono in grado di far fronte, in tempo reale, con i posti disponibili, alle concrete necessità del sistema, con la conseguenza che soggetti psichiatrici, come i ricorrenti, si trovano di fatto a permanere in carcere.

Della questione si è occupata a livello nazionale la Corte costituzionale, chiamata a valutare la conformità dell'attuale articolato normativo, e in particolare degli articoli 206 e 222 del codice penale e dell'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9, censurati con riferimento agli articoli 2, 3, 25, 27, 32 e 110 della Costituzione, nella parte in cui, attribuendo alle Regioni l'esecuzione del ricovero provvisorio dell'imputato infermo di mente presso una REMS, escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza.

Con ordinanza n. 131 del 2021 la Corte costituzionale ha disposto un'apposita istruttoria finalizzata ad acquisire dalle Amministrazioni interessate elementi indispensabili ai fini della decisione, chiedendo, in particolare, di chiarire se esistano, allo stato, forme di coordinamento tra le varie istituzioni volte ad assicurare la pronta ed effettiva esecuzione, su scala regionale o nazionale, dei ricoveri nelle REMS e se le difficoltà riscontrate siano dovute a ostacoli applicativi,

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

all'inadeguatezza delle risorse finanziarie o ad altre ragioni; inoltre, se siano allo studio progetti di riforma legislativa, regolamentare od organizzativa per ovviare alle predette difficoltà e rendere complessivamente più efficiente il sistema di esecuzione delle misure di sicurezza applicate dal giudice nei confronti delle persone inferme di mente.

A conclusione dell'istruttoria, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2022, ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate, il cui accoglimento avrebbe creato intollerabili vuoti di tutela, ma ha condiviso le criticità denunciate dal rimettente in ordine al grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS, rilevando che un numero di persone compreso tra 670, secondo i calcoli del Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e 750, secondo i calcoli del Ministero della giustizia, è in attesa di ricovero nelle REMS, con una permanenza media nelle liste di attesa pari a 10 mesi.

Da qui il monito al legislatore affinché provveda a una complessiva riforma di sistema rendendolo più efficiente, mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea.

Con riferimento ai ricorsi pendenti dinanzi alla Corte Edu il Governo ha ritenuto di esprimere avviso favorevole alla definizione non contenziosa dei casi, formulando proposte di regolamento amichevole.

2.3.2. Ricorsi in materia di trattamenti inumani e degradanti in relazione alla compatibilità dello stato di salute dei ricorrenti con la loro detenzione in carcere e all'adeguatezza delle cure mediche ad essi garantite (violazione dell'articolo 3)

Lo strumento tramite il quale la Corte europea ha potuto attrarre nell'ambito della tutela convenzionale il diritto alla salute delle persone detenute, valutando la compatibilità delle condizioni della loro detenzione rispetto alla Convenzione, è rappresentato dall'articolo 3. Infatti, il diritto alla salute riceve dalla Corte di Strasburgo una tutela solo indiretta, quando, in presenza di determinati presupposti individuati nel tempo dalla giurisprudenza, la mancata tutela o la lesione di tale diritto si traduca anche nella lesione o messa in pericolo di altri diritti garantiti dalla Convenzione, quali, in particolare, il diritto alla vita (articolo 2), il divieto di pene e trattamenti inumani o degradanti (articolo 3), il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio (articolo 8). Proprio la lamentata violazione dell'articolo 3 della Convenzione è alla base dei numerosi ricorsi, comunicati dalla Corte nel corso dell'anno 2021.

Prima di esaminarli più da vicino si ricordano brevemente i principi enucleati dalla Corte Edu in materia, che sono stati utilizzati dal Governo per stabilire se fosse opportuno definire le singole vicende mediante la formulazione di proposte di regolamento amichevole.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Nella sentenza del 23 marzo 2016 sul caso *Blokhin c. Russia*, ricorso n. 47152/06, richiamata espressamente dalla Cancelleria della Corte nelle comunicazioni introduttive dei ricorsi, dopo aver ribadito che l'articolo 3 della Convenzione sancisce uno dei valori fondamentali della società democratica, vietando in termini assoluti la tortura o i trattamenti o le pene inumani o degradanti, la Corte ha chiarito che la norma impone allo Stato l'obbligo di proteggere il benessere fisico delle persone private della libertà, tra l'altro fornendo loro tempestivamente le cure mediche necessarie e adeguate (v. *Hummatov c. Azerbaijan*, n. 9852/03 e n. 13413/04, § 116, 29 novembre 2007).

Da questo punto di vista, tuttavia, non ogni condotta lesiva dell'integrità psico-fisica ricade sotto il divieto di cui all'articolo 3. È necessario che sia raggiunta una soglia minima di gravità, la cui determinazione è, per natura, relativa: dipende da tutte le circostanze del caso, comprese le ragioni di eventuali restrizioni. Nella sentenza del 17 settembre 2009, n. 74912/01, in materia di detenzione in regime di applicazione dell'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, la Grande Camera ha escluso il raggiungimento di tale soglia minima di gravità giudicando non incompatibile con l'articolo 3 l'applicazione prolungata del regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 nei confronti di un detenuto affetto da più patologie e costretto a spostarsi su una sedia a rotelle, in quanto le cure prodigate dalla struttura sanitaria interna dell'istituto penitenziario erano adeguate al suo stato di salute e "le restrizioni imposte al ricorrente a seguito dell'applicazione del regime speciale di detenzione erano necessarie per impedire all'interessato, socialmente pericoloso, di mantenere contatti con l'organizzazione criminale alla quale appartiene".

In generale, la Corte, per valutare la compatibilità del mantenimento in carcere di un ricorrente con uno stato di salute preoccupante, prende a riferimento i seguenti criteri: a) la condizione del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate e c) l'opportunità di mantenere la detenzione visto lo stato di salute del ricorrente (*Farbtuhs c. Lettonia*, n. 4672/02, § 53, 2 dicembre 2004).

Alla luce dei principi sinteticamente qui riportati il Governo ha valutato l'opportunità di dell'eventuale definizione, in via amministrativa, dei seguenti ricorsi:

- ricorso *R. c. Italia*, n. 17378/20, sull'asserita incompatibilità dello stato di salute del ricorrente con la sua detenzione continuata nel carcere di Secondigliano (Napoli). Basandosi sugli articoli 2 e 3 della Convenzione, il ricorrente ha lamentato l'assenza di cure mediche adeguate alle sue molteplici malattie e che le autorità non lo hanno protetto dal rischio di contrarre il Covid-19. L'indagine della Corte è finalizzata ad accertare che, tenuto conto dello stato di salute del richiedente e della pandemia di Covid-19 in corso, le autorità abbiano adottato tutte le misure necessarie per tutelare il diritto alla vita del ricorrente e se vi sia stata una violazione ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. In merito alla vicenda, il Ministero della giustizia - Dipartimento per l'amministrazione

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

penitenziaria ha evidenziato che la popolazione carceraria è stata interessata dalla massiccia campagna vaccinale e che lo stesso ricorrente ha completato il personale ciclo di immunizzazione. Inoltre, ha informato del costante monitoraggio delle condizioni di salute di R., per tutto il corso dell'emergenza pandemica e senza soluzione di continuità.

Dinanzi al quadro così delineato, in assenza di evidenti violazioni convenzionali nel procedimento interno, il Governo ha escluso di poter addivenire alla definizione amichevole del ricorso;

- ricorso F. c. Italia, n. 17222/20, sull'asserita incompatibilità delle condizioni di salute e della disabilità grave del ricorrente con la detenzione nel penitenziario di Parma. Oltre ad essere affetto da cecità totale, il richiedente soffre di diverse altre patologie e nel 2015 ha subito un infarto a seguito del quale la sua situazione cardiaca rimane ad alto rischio. Il ricorrente ha lamentato l'inadeguatezza delle misure messe in atto dalle autorità per proteggerlo dal rischio di contrarre il Covid-19.

In assenza di evidenti violazioni convenzionali nel procedimento interno, il Governo ha ritenuto non sussistere i presupposti per la definizione del ricorso in sede non contenziosa;

- ricorso T. c. Italia, n. 8238/18, proposto da soggetto detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 6 febbraio al 16 maggio 2013 (tre mesi e dieci giorni). Nel giugno 2014, il signor T. ha proposto un'azione risarcitoria, ai sensi dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, sostenendo di essere stato detenuto in cattive condizioni (sovraffollamento, scarsa illuminazione naturale della cella, due ore di cammino al giorno, mancanza di acqua calda). Il Tribunale civile ha respinto il ricorso in quanto dalla relazione depositata dal Ministero della Giustizia risultava che avesse a disposizione 3,05 m² di spazio personale libero, luce naturale, acqua calda e due uscite di due ore ciascuna al giorno. La decisione è stata confermata dalla Corte di cassazione. Dinanzi alla Corte Edu il ricorrente, invocando gli articoli 3 e 6 della Convenzione, ha sostenuto che i giudici nazionali si sono basati su calcoli errati, in quanto non hanno considerato lo spazio disponibile per il movimento e non hanno tenuto conto delle altre cattive condizioni materiali di detenzione. Non sono quindi riusciti a riparare la violazione che avrebbe subito.

Alla luce dell'istruttoria svolta dal Ministero della giustizia il Governo ha espresso avviso contrario alla definizione amichevole del contenzioso.

- ricorso n. 8436/21, verte sull'asserita violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale, in ragione dei maltrattamenti che il ricorrente avrebbe subito nel corso di un ricovero presso il reparto psichiatrico dell'ospedale di Melzo e dell'indagine penale che ne è seguita. In particolare, il ricorrente ha rappresentato di essere stato immobilizzato fisicamente al letto dell'ospedale per nove giorni e di essere stato sottoposto a contenzione farmacologica per ventuno giorni, a seguito di un trattamento sanitario obbligatorio disposto per comportamenti

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

aggressivi eterodiretti. Ha lamentato, inoltre, che nel procedimento penale da lui promosso, volto a censurare la legittimità della contenzione fisica e farmacologica subita, conclusosi con l'archiviazione da parte del Giudice per le indagini preliminari, le autorità inquirenti non hanno proceduto adeguatamente, palesando una mancanza di volontà di stabilire la verità e di perseguire il personale sanitario responsabile dei fatti lamentati. La Corte, a fronte di queste censure, ha sottoposto alle parti una serie di quesiti diretti ad accertare se il ricorrente sia stato effettivamente sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, se le conclusioni dell'indagine penale siano state basate su un'analisi approfondita, obiettiva e imparziale di tutti gli elementi pertinenti.

Alla luce delle informazioni fornite dal Ministero della giustizia, il Governo non ha ritenuto opportuno definire il ricorso in esame nella fase non contenziosa. Infatti, dalle risultanze istruttorie è emerso che la contenzione era motivata e giustificata da ragioni mediche obiettive e, quanto alle indagini, che le stesse si sono basate su un'analisi approfondita ed imparziale di tutti gli elementi pertinenti e che sono state condotte in modo ragionevolmente rapido, compatibilmente con i complessi approfondimenti che si sono resi necessari.

A sostegno della posizione assunta dal Governo, si richiamano importanti pronunce della Corte di cassazione in materia di misure contenitive del paziente in contesto sanitario. In particolare, nella sentenza 14 aprile 2015, n. 28704, i giudici di legittimità, nel confermare l'assoluzione dei medici dall'imputazione di sequestro di persona, hanno affermato che il contenimento fisico (peraltro realizzato in modo da consentire una qualche minima libertà di movimento, come nel caso in esame), era scriminato dallo stato di necessità di cui all'art. 54 codice penale, per essere stato reso necessario per impedire al paziente, sottoposto a Trattamento Sanitario Obbligatorio (TSO), di strapparsi la flebo con cui gli veniva somministrata la terapia farmacologica e di aggredire il personale sanitario che lo assisteva.

Il ragionamento svolto nella citata sentenza è stato condiviso ed ampliato nella fondamentale sentenza della Corte di cassazione, Sezione V, del 20 giugno 2018, n. 50497, richiamata nei quesiti formulati dalla Corte Edu, ove si è affermato che *"in tema di responsabilità medica, la contenzione del paziente psichiatrico non costituisce una pratica o diagnostica legittimata ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione, ma un mero presidio cautelare utilizzabile in via eccezionale qualora ricorra lo stato di necessità di cui all'articolo 54 codice penale, ossia il pericolo imminente di un danno grave alla persona, che si presenti come attuale ed imminente, non altrimenti evitabile, sulla base di fatti oggettivamente riscontrati che il sanitario è tenuto ad indicare nella cartella clinica"*.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

2.3.3. Ricorsi in materia di diritti dei migranti (violazione degli articoli 2, 5, 13 e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu)

Nel 2021 la Corte ha comunicato i ricorsi *Y.A. e altri c. Italia*, n. 5504/19, *B.G. e altri c. Italia*, n. 5604/19, *M.S. e J.M. c. Italia*, n. 20561/19, in materia di presunta violazione degli articoli 3, 5 e 13 della Convenzione, in relazione alle operazioni di salvataggio in mare e conseguente trattenimento sulla nave *Sea Watch 3* dei ricorrenti.

I ricorrenti hanno lamentato di aver subito un trattamento inumano e degradante a causa della loro permanenza forzata a bordo della *Sea Watch 3* (SW3) al largo delle coste italiane, nel periodo tra il 19 e il 31 gennaio 2019. Hanno denunciato di aver vissuto in condizioni di sovraffollamento e in una situazione di grande precarietà igienica dopo essere stati soccorsi in mare e, per buona parte di loro, dopo essere fuggiti alle torture subite nei paesi di origine. Inoltre, i ricorrenti hanno rappresentato di aver subito la privazione della libertà personale in contrasto con i principi della Convenzione e la mancanza di un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità giudiziaria nazionale per far valere i loro diritti garantiti.

Si tratta di un gruppo di 47 persone che hanno lasciato la Libia su una barca di fortuna, che è stata intercettata in situazione di difficoltà la mattina del 19 gennaio 2019, dalla SW3, una nave battente bandiera olandese della flotta dell'organizzazione *no-profit* *Sea Watch*, all'interno della zona di ricerca e soccorso marittimo della Libia ("area di responsabilità SAR"). La mattina del 25 gennaio il Tribunale per i minorenni di Siracusa, informato dalle organizzazioni per i diritti dei minori della presenza a bordo della nave di minori non accompagnati, ha chiesto ai Ministri dell'interno e dei trasporti di consentire lo sbarco dei minori al fine di nominare un legale rappresentante e garantirne l'assistenza a norma di legge. Il 27 gennaio, a seguito di una richiesta del capitano della SW3, le autorità hanno fornito cibo e altri beni di prima necessità. Il 30 gennaio le autorità italiane hanno indicato il porto di Catania come approdo. La SW3 ha raggiunto Catania il giorno successivo e i richiedenti sono stati curati dalle autorità di polizia.

Al fine di valutare i fatti di causa la Corte ha sottoposto alle parti una serie di quesiti volti ad accertare preliminarmente se i fatti addotti dai ricorrenti rientrano nella giurisdizione italiana e, nel merito, se effettivamente i ricorrenti siano stati sottoposti a trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione in ragione delle condizioni di vita a bordo della nave SW3, alla luce dei suoi più noti precedenti (cfr. *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], n. 16483/12, 15 dicembre 2016; in merito ai richiedenti minori non accompagnati cfr. *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03, 12 ottobre 2006; *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, 5 aprile 2011; *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, 25 giugno 2020). La Corte Edu ha inteso chiarire anche se i ricorrenti siano stati privati della libertà ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione per effetto, in particolare, del divieto di sbarco dalla SW3 (*mutatis*

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

mutandis, Amuur c. Francia, n. 19776/92, 25 giugno 1996, raccolta di sentenze e decisioni 1996-III; *Ilias e Ahmed v. Ungheria* [GC], n. 47287/15, § 214 novembre 2019; *Z.A. e altri c. Russia* [GC], n. 6141/15 e altri 3, § 156, 21 novembre 2019) e, in caso affermativo, se la detenzione dei ricorrenti a bordo della nave fosse “in conformità con la legge” .

Il Ministero della giustizia e il Ministero dell'interno hanno trasmesso le osservazioni richieste a riscontro dei quesiti della Corte e hanno manifestato parere contrario alla definizione in via amministrativa del contenzioso in questione, ritenendo esclusa sia la giurisdizione che la responsabilità dello Stato italiano nella vicenda.

2.3.4. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, in relazione alla tutela del rapporto tra genitori e figli e al riconoscimento legale del rapporto tra genitori d'intenzione e bambini nati attraverso procreazione medicalmente assistita e accordi di maternità surrogata (violazione dell'articolo 8)

Con riferimento al rispetto della vita familiare e dei legami tra genitori e figli, la Cancelleria della Corte, anche nell'anno in riferimento, ha comunicato una serie numerosa di ricorsi⁷.

Nel ricorso *A. et autres c. Italia* n. 36046/20, la ricorrente è una cittadina ivoriana, che ha agito anche nell'interesse dei suoi due figli minori, rappresentando che le autorità nazionali l'avevano privata della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli e disposto l'interruzione di ogni contatto con loro in modo sproporzionato e arbitrario, senza che fosse tenuta in debita considerazione la situazione di vulnerabilità in cui si trovava a causa degli episodi di violenza domestica subiti e senza che fosse ricercata una soluzione meno afflittiva nel suo interesse e, soprattutto, di quello superiore dei suoi figli.

Sul tema, la Corte Edu si è pronunciata con la sentenza della Grande Camera del 10 settembre 2019, resa nel caso *Strand Lobben e altri c. Norvegia*, espressamente richiamata nella comunicazione introduttiva del ricorso in esame. Nella citata sentenza la Corte, nell'esaminare la portata dell'articolo 8 della Convenzione, ha precisato la sussistenza di specifici obblighi positivi inerenti al rispetto effettivo della vita familiare che impongono allo Stato di agire in modo tale da permettere ai legami nati nell'ambito di tale contesto di svilupparsi.

A tal proposito, la Corte ha affermato che l'interesse superiore del minore impone che i legami tra lo stesso e la sua famiglia vengano preservati e mantenuti, salvo nei casi in cui quest'ultima si sia dimostrata particolarmente indegna, perché romperli significa tagliare al figlio le sue radici. In linea di principio, la decisione di presa in carico del minore da parte dello Stato deve

⁷Ricorsi nn. 36046/20 *A. e altri c. Italia*; 25426/20 *I.M. e altri c. Italia*; 35967/19 *B. c. Italia*; 44453/18 *A. c. Italia*; 9825/21 *C. c. Italia*; 47998/20 *N. c. Italia*; 23142/21 *D. c. Italia*; 10810/20 *B. c. Italia*; 29038/20 *C. c. Italia*; 2738/21 *A. e altri c. Italia*; 47196/21 *C.B. e altri c. Italia*; 59054/19 *M. e altri c. Italia*; 12109/20 *B. c. Italia*; 45426/21 *K. c. Italia*.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

essere considerata una misura temporanea, da sospendere non appena le circostanze lo permettano. Un'autorità che sia responsabile di una situazione di rottura familiare non può fondare la decisione di autorizzazione di un'adozione invocando l'assenza di legami tra i genitori e il figlio.

Il Governo ha ritenuto opportuno procedere alla definizione bonaria del contenzioso in oggetto attraverso la formulazione di una proposta di regolamentazione amichevole, parametrata all'importo liquidato dalla Corte a titolo di equa soddisfazione nella sentenza resa il 1° aprile 2021 sul ricorso n. 70896/17 A.I. c. *Italia*, analogo a quello in esame in quanto relativo all'impossibilità per la ricorrente di avere rapporti con le figlie minori a causa del divieto di contatti disposto dal tribunale nella sua decisione sullo stato di adottabilità. Il ricorso è stato radiato dal ruolo con decisione del 30 giugno 2022.

Nel ricorso *I.M. e altri c. Italia*, n. 25426/20, la ricorrente ha agito in nome proprio e per conto dei suoi due figli minorenni, lamentando l'incapacità dello Stato di assistere i figli minori in occasione degli incontri protetti organizzati con il padre, un tossicodipendente accusato di maltrattamenti nei confronti della ricorrente.

A seguito delle violenze domestiche subite dal coniuge, la ricorrente è stata inizialmente ospitata in un centro antiviolenza e poi trasferita in un'altra città. Essa ha lamentato che, nonostante la decisione del Tribunale per i minorenni di concedere al coniuge il diritto di visita dei figli in forma "rigorosamente protetta" in presenza di uno psicologo, i servizi sociali non hanno rispettato tali prescrizioni, esponendo così i bambini a maltrattamenti. Inoltre, nonostante le numerose segnalazioni presentate dalla ricorrente e dai servizi sociali sui problemi sorti durante lo svolgimento delle riunioni e sulle sofferenze dei minori e nonostante le richieste di spostamento del luogo delle riunioni, il giudice è intervenuto sospendendo la potestà genitoriale della ricorrente, ritenendo che impedisse il contatto tra i figli e il padre e violasse il diritto alla cogenitorialità di quest'ultimo.

Alla luce dell'istruttoria svolta dal Ministero della giustizia, il Governo non ha ritenuto sussistere i presupposti per la definizione con regolamentazione amichevole della vicenda, sulla base di una diversa ricostruzione dei fatti rispetto a quella prospettata dalla parte, essendo emerso, quanto alle modalità degli incontri tra G.C. e i figli, che gli stessi si erano svolti in forma protetta, in un luogo potenzialmente neutrale al conflitto tra i genitori e sottoposto alla costante osservazione e vigilanza di operatori qualificati, che al primo manifestarsi di condotte inappropriate da parte di G.C. gli incontri erano stati sospesi, che il decreto con il quale era stata sospesa la potestà genitoriale di entrambi i genitori era stato adottato al fine di tutelare i minori da una situazione di estrema conflittualità e che il provvedimento provvisorio - preso atto degli esiti positivi del percorso di

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

sostegno psicologico intrapreso dalla ricorrente – era stato revocato per quest’ultima, mentre nei confronti del padre era stata disposta la decadenza dalla potestà genitoriale.

I ricorsi *B. c. Italia n. 35967/19, A. c. Italia n. 44453/18 e C. c. Italia n. 9825/21*, riguardano l'impossibilità dei ricorrenti, definiti “genitori sociali”, di mantenere un rapporto con i bambini concepiti mediante procreazione medicalmente assistita dagli *ex partner*, a seguito della rottura della relazione omoaffettiva, e la compatibilità con la Convenzione della disciplina nazionale prevista dagli articoli 333 e ss. del codice civile, che consente al giudice di adottare "misure appropriate" quando la condotta di uno o di entrambi i genitori danneggia il minore. I ricorrenti hanno lamentato la mancanza di una disciplina specifica che tuteli la posizione dei minori nati in seguito a PMA di tipo eterologo praticata all'estero, nonché la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, asserendo di non aver potuto disporre di un ricorso effettivo dinanzi ai tribunali nazionali per far valere il diritto riconosciuto dall'articolo 8 della Convenzione.

A fondamento delle richieste i ricorrenti hanno richiamato l'orientamento della Corte Edu che, sulla base del presupposto del *best interest of the child*, riconosce la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio (cfr., tra le altre, sentenza del 16 luglio 2015, *Nazarenko c. Russia*, ricorso n. 39438/13).

In particolare, **la ricorrente B. (n. 35967/19)**, ha rappresentato di essere la “madre sociale” di due gemelle partorite, a seguito di fecondazione in vitro, dalla *ex* compagna, con la quale aveva condiviso una lunga relazione affettiva ed il progetto di omo-genitorialità. Dopo la rottura del rapporto tra le due donne nel febbraio del 2017, la ricorrente ha comunicato all'*ex* compagna il proposito di conseguire lo status di madre delle due minori tramite l'adozione in casi particolari ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983. L'*ex* compagna ha negato il consenso e, poco tempo dopo, ha interrotto qualsiasi contatto tra le minori e la ricorrente.

Il ricorso proposto *ex* articolo 336 c.c. dalla ricorrente per chiedere l'adozione, anche in via d'urgenza, di tutti i provvedimenti utili per ripristinare il legame familiare con le figlie ed eliminare le cause del pregiudizio arrecato alla serena ed equilibrata crescita delle minori derivante dall'interruzione improvvisa dei rapporti, è stato dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione ad agire a tutela delle minori, dal Tribunale per i minorenni di Venezia che, nel contempo, ha disposto l'affidamento delle bambine, in via temporanea ed urgente, al Servizio sociale, affinché procedesse “a monitorare e sostenere la situazione evolutiva delle minori e a disciplinare i rapporti con il genitore sociale”. Dinanzi alla Corte Edu, la signora B ha lamentato la mancata esecuzione del provvedimento del Tribunale.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

La **ricorrente A. (n. 44453/18)**, cittadina francese, ha rappresentato di essere stata legata sentimentalmente alla madre biologica della minore nata nel 2008 e di aver sottoscritto con la stessa, un PACS (*Pact civil de solidarité*), desiderando formalizzare il progetto di genitorialità.

A seguito della rottura della relazione con la madre della minore, il PACS è stato sciolto e l'*ex* compagna della ricorrente ha interrotto qualsiasi contatto tra la stessa e la bambina.

Decorsi oltre tre anni senza aver avuto contatti con la minore, A ha presentato ricorso al Tribunale per i minorenni di Roma chiedendo che venisse riconosciuto il suo diritto a mantenere il legame familiare instaurato con la bambina, nonché di determinare i tempi e le modalità di frequentazione. Anche in questo caso, il ricorso è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione della ricorrente.

Nel **ricorso C. (n. 9825/21)** il ricorrente si è definito il “genitore sociale” di una bambina di 7 anni con la quale ha vissuto sin dalla nascita per un periodo di 4 anni. Il ricorrente ha sostenuto che il suo diritto al rispetto della vita familiare era stato violato a causa dell'impossibilità di mantenere una relazione con la figlia del suo *ex* partner a seguito della rottura della relazione. Egli ha lamentato l'impossibilità di chiedere il riconoscimento del diritto di visita del minore dinanzi a un'autorità giudiziaria e di far valere il suo diritto ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione in qualità di “genitore sociale”; inoltre, ha sostenuto che i giudici nazionali non avevano verificato l'interesse del minore a mantenere legami affettivi duraturi con lui.

La Corte Edu ha comunicato poi un gruppo di ricorsi (ricorso *N. c. Italia*, n. 47998/20, + un altro ricorso, ricorso *B. c. Italia*, n. 10810/20, + altri 3 ricorsi, ricorso *M. c. Italia*, n. 59054/19, + altri 2 ricorsi) riguardanti la presunta violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, in relazione al mancato riconoscimento legale del rapporto tra madri e padri “d'intenzione” con i figli nati in Italia e all'estero da coppie omogenitoriali, a seguito di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo e a maternità surrogata, a causa del rifiuto opposto dalle autorità nazionali, in forza dei principi affermati dalla Corte di cassazione con sentenza n. 12193 del 2019, di provvedere alla trascrizione degli atti di nascita stranieri o alla rettifica degli atti dello stato civile italiani.

I ricorrenti avevano chiesto alle autorità italiane che dagli atti dello stato civile risultassero come genitori dei minori sia il genitore biologico che quello d'intenzione, come già accadeva per i certificati di nascita formati all'estero.

La Corte di cassazione nella citata sentenza ha però stabilito che non può essere riconosciuta efficacia nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'articolo 67 della legge 218 del 1995, al provvedimento giurisdizionale straniero, che accerti il rapporto di filiazione tra un cittadino italiano (c.d. genitore d'intenzione o sociale) e un minore, nato all'estero da maternità surrogata, atteso che il divieto penale di quest'ultima, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

umana della gestante e l'adozione, costituisce principio di ordine pubblico, desumibile dalla Costituzione e dalle Corti sovranazionali, ferma la possibilità di tutelare quel rapporto mediante il ricorso ad altri istituti, quale l'adozione in casi particolari, di cui all'articolo 44, primo comma, lettera d), della legge n. 184 del 1983. In forza di tali principi i minori sono stati registrati come figli del solo genitore biologico. **La Corte Edu ha deciso di trattare i ricorsi come affare di principio.**

Sulla materia, disciplinata dalla legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), la Corte costituzionale è intervenuta a più riprese, allentando alcuni limiti normativi attraverso una serie di incisive pronunce⁸ e ribadendo la centralità del diritto alla salute inteso non soltanto come parametro di costituzionalità, ma anche come confine degli spazi di praticabilità delle tecniche procreative, nel senso che detti trattamenti sono legittimi perché, e sino a che, siano funzionali alla risoluzione di problemi di salute.

Tra le questioni che la Corte costituzionale è stata chiamata ad affrontare, ci sono anche quelle afferenti il divieto della surrogazione di maternità, con riferimento ai rapporti tra coppie sia etero che omoaffettive nella relazione con i figli biologici di uno solo dei componenti della stessa, nonché quelle concernenti la riconoscibilità o meno della possibilità dell'accesso alla PMA da parte delle coppie formate da due donne o da due uomini, nell'ambito dell'ordinamento nazionale e sotto il profilo della legittimità o meno della trascrivibilità nei registri anagrafici dello Stato italiano dei figli nati all'estero con pratiche di PMA non ammesse dalla legislazione nazionale.

⁸ La prima decisione della Corte costituzionale che ha inciso effettivamente sull'impianto della legge n. 40 del 2004, muovendosi nell'ottica di valorizzazione dei diritti fondamentali della persona - in primo luogo del diritto alla salute ex art. 32 Cost. - è stata la [sentenza n. 151 del 2009](#). Con la citata pronuncia la Corte è intervenuta sull'art. 14, commi 2 e 3, della legge in questione, dichiarando, nello specifico, l'illegittimità del comma 2, limitatamente alle parole "*ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre*", nonché del comma 3, nella parte in cui non prevede(va) che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come stabilisce tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna.

Questa pronuncia ha individuato nella salute della donna un valore imprescindibile (eliminando la disposizione secondo la quale doveva procedersi ad un unico contemporaneo impianto di embrioni, non superiori a tre) ed ha riaffermato che la tutela dell'embrione, meritevole di tutela secondo il legislatore, deve essere bilanciata con la salute della donna, oltre che con i diritti procreativi della coppia (anche tenendo conto della non equiparabilità dell'embrione al bambino, come stabilito dalla precedente sentenza n. 27 del 1975). È stato soppresso il limite massimo dei tre embrioni da impiantare contemporaneamente, perché in contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 32 Cost. Si è, altresì, valorizzato, attraverso l'abolizione di un unico protocollo, il ruolo di responsabilità e di autonomia del medico, che può così adeguarsi, volta per volta, alle peculiarità del caso concreto sottoposto alla procedura di PMA e limitare i rischi per la salute della donna.

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 162 del 2014](#), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, in relazione agli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost., che impediva alle coppie sterili o infertili di utilizzare la tecnica di PMA eterologa, ammettendo quindi la fecondazione eterologa.

Con la [sentenza n. 96 del 2015](#) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lett. b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche.

La sentenza ha eliminato il divieto di accesso alla PMA opposto a coppie portatrici di patologie geneticamente trasmissibili, le quali abbiano chiesto di ricorrere a tali tecniche non per risolvere problemi di sterilità, ma al fine di ottenere una diagnosi e selezione preimpianto dell'embrione, finalizzata ad evitare al nascituro malformazioni e prevenire pericoli per la salute della donna.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

A seguito di alcune pronunce di inammissibilità in tema di maternità surrogata (tra cui la n. 230 del 2020, ove la Corte ha dichiarato che le forme per attuare la tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, attengono al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore), con la sentenza n. 33 del 9 marzo 2021, la Corte ha sottolineato che l'attuale quadro giuridico non assicura piena tutela agli interessi del bambino nato con questa tecnica e ha sollecitato, a questo fine, un intervento del legislatore.

La Corte ha, anzitutto, ribadito che il divieto, penalmente sanzionato, di ricorrere alla pratica della maternità surrogata risponde a una logica di tutela della dignità della donna e mira ad evitare i rischi di sfruttamento di chi è particolarmente vulnerabile perché vive in situazioni sociali ed economiche disagiate. Tuttavia, la Corte ha anche osservato che l'interesse del minore nato dalla volontà di una coppia omosessuale mediante ricorso a tecniche di PMA è quello di "ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che nella realtà fattuale già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata". Questi legami sono, infatti, parte integrante della stessa identità del minore, che vive e cresce nell'ambito di una determinata comunità di affetti; il che vale anche se questa comunità sia strutturata attorno ad una coppia composta da persone dello stesso sesso, poiché l'orientamento sessuale non incide di per sé sull'idoneità ad assumere la responsabilità genitoriale.

D'altra parte, la Corte ha riconosciuto che gli interessi del bambino possono essere bilanciati con la finalità legittima di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata, vietata dalla legislazione statale, sottolineando, al riguardo, come la stessa Corte Edu non imponga l'automatico riconoscimento di eventuali provvedimenti giudiziari stranieri di riconoscimento della doppia genitorialità ai componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata.

A tal proposito, la Corte ha evidenziato che il ricorso all'adozione in casi particolari, previsto dall'art. 44 articolo comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 e già considerato praticabile dalla Corte di cassazione, "costituisce una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, ma ancora non del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali". Si è osservato, infatti, che l'adozione in casi particolari (la cosiddetta "adozione non legittimante") non attribuisce la genitorialità all'adottante, rimanendo, oltretutto, poco chiaro se essa istituisca rapporti di parentela tra l'adottato e coloro che quest'ultimo percepisce socialmente come i propri nonni, zii, o addirittura fratelli e sorelle. Infine, si aggiunge che questa forma di adozione resta comunque subordinata all'assenso del genitore "biologico", che potrebbe anche mancare in caso di crisi della coppia.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

La sentenza n. 79 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, mediante rinvio all'articolo 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante. La Corte costituzionale ha quindi inteso adeguare l'istituto dell'adozione di minori in casi particolari ai principi costituzionali e sovranazionali, con il riconoscimento dei nuovi legami familiari, che hanno notevole incidenza sulla crescita e sulla formazione di tali minori e che non possono essere negate, se non a costo di incidere sulla loro identità.

Fermo il divieto di maternità surrogata ed esclusa la possibilità della trascrizione dell'atto di nascita straniero per contrarietà all'ordine pubblico, come stabilito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza 8 maggio 2019 n. 12193, il legislatore italiano, nell'ambito del legittimo margine di apprezzamento riservatogli, ha individuato nell'adozione in casi particolari di cui agli articoli. 44 e ss. della legge 184 del 1983 lo strumento idoneo a garantire gli interessi del minore e la piena tutela del riconoscimento dello *status filiationis* con il genitore d'intenzione. Tale istituto, a seguito del recentissimo intervento della Corte costituzionale con sentenza n. 79 del 2022, consente il pieno riconoscimento dei legami parentali e giuridici con la famiglia del genitore d'intenzione, pertanto, il Governo ha ritenuto di non addivenire alla composizione amichevole dei ricorsi in esame.

Si ricorda infine che la Grande Camera della Corte Edu, su richiesta della *Cour de cassation* francese, ha depositato un parere in materia di maternità surrogata, in data 9 aprile 2019, relativamente al caso di una coppia coniugata, con figli generati all'estero attraverso la pratica della maternità surrogata grazie al materiale biologico del padre. Similmente a quello italiano, l'ordinamento giuridico transalpino riconosce la trascrizione dell'atto di nascita in favore del genitore biologico ma non consente analoga tutela nei confronti di quello d'intenzione. La Corte Edu, nell'affrontare la questione, ha ribadito il carattere sovraordinato dell'interesse del minore e ha ritenuto che, nel caso prospettato dalla Corte di cassazione francese, l'articolo 8 della Cedu impone allo Stato di fornire un riconoscimento legale della relazione fra il minore e la madre d'intenzione.

Tuttavia, valorizzando il margine di apprezzamento che va riconosciuto ai singoli Stati rispetto alle modalità con le quali tutelare la relazione figlio-madre d'intenzione la Corte ha, altresì, affermato che per salvaguardare il diritto al riconoscimento della relazione fra minore e madre d'intenzione, lo strumento della registrazione nell'atto di nascita del rapporto non sia l'unico, potendosi ad esso affiancare anche la procedura di adozione, purché questa consenta in concreto di ottenere una protezione tempestiva ed efficace del superiore interesse del minore.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

2.3.5. Ricorsi in materia di interpretazione autentica con effetti retroattivi: personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato ex articolo 8 della legge n. 124 del 1999 nei corrispondenti ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (violazione dell'articolo 6 Cedu in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Cedu)

La Corte Edu ha comunicato il ricorso n. 4906/21, M. c. Italia e altri 42 ricorsi, tutti riguardanti l'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 a procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo dal servizio pubblico locale alla funzione pubblica nazionale e i relativi diritti economici.

I presenti ricorsi rientrano in un filone contenzioso seriale che è stato ripetutamente trattato nelle pregresse edizioni della Relazione, ove si è dato ampio conto della giurisprudenza della Cedu in materia, a partire dalla sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08, *Agrati e altri c. Italia*, con cui la Corte Edu ha ricordato che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu contrastano, fatti salvi imperativi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte Edu ha chiarito che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte la possibilità di esporre le proprie difese in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e poiché le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

Gli attuali ricorrenti hanno invocato i principi fissati dalla Corte Edu in materia con la sentenza *Agrati*. Peraltro, sempre sullo stesso tema, la Corte Edu è nuovamente intervenuta con la sentenza *Lo Cicero c. Italia* del 30 gennaio 2020, affermando che, per i ricorrenti che hanno adito l'autorità giurisdizionale nazionale prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, come nei casi di specie, vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Sul danno patrimoniale la Corte Edu ha riconosciuto gli importi richiesti, corrispondenti alla differenza tra la retribuzione percepita a far data dal trasferimento e la retribuzione che avrebbe dovuto essere loro corrisposta sulla base del riconoscimento dell'intera anzianità di servizio, maturata alle dipendenze degli enti locali.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Alla luce di questi precedenti giurisprudenziali, il Governo ha autorizzato la formulazione di proposte di regolamento amichevole, sulla base dell'istruttoria svolta dal Ministero dell'istruzione, che per ogni posizione ha indicato le differenze retributive spettanti secondo il rinnovato criterio di inquadramento, sulle quali è stata operata una riduzione al 40% nell'ottica transattiva.

Come già ricordato nelle precedenti edizioni della Relazione, il Comitato dei Ministri ha adottato numerose risoluzioni di chiusura del monitoraggio relativamente a ricorsi riconducibili al filone ATA, constatando che l'attuale prassi dei giudici nazionali sembra consentire di porre rimedio alle conseguenze dannose della legge n. 266 del 2005 nella misura in cui al personale trasferito al Ministero dell'istruzione viene garantito in concreto il livello di remunerazione percepito prima del loro trasferimento, attraverso il riconoscimento, almeno parziale, dell'anzianità di servizio e la ponderazione di elementi della retribuzione ulteriori rispetto all'ultimo stipendio percepito prima del trasferimento.

Anche nell'anno di riferimento la Corte ha deciso numerosi ricorsi afferenti la questione, prendendo atto dei regolamenti amichevoli conclusi tra le parti e radiando dal ruolo le cause.

2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Nell'anno 2021, le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano sono state complessivamente 39, delle quali 33 recanti la constatazione di almeno una violazione.

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, al diritto al rispetto della vita privata e familiare, al diritto di proprietà e alla libertà di espressione. **Figura 11**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

l'articolo 6 - diritto all'equo processo (13 violazioni);

l'articolo 2 - diritto alla vita (11 violazioni);

l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (6 violazioni);

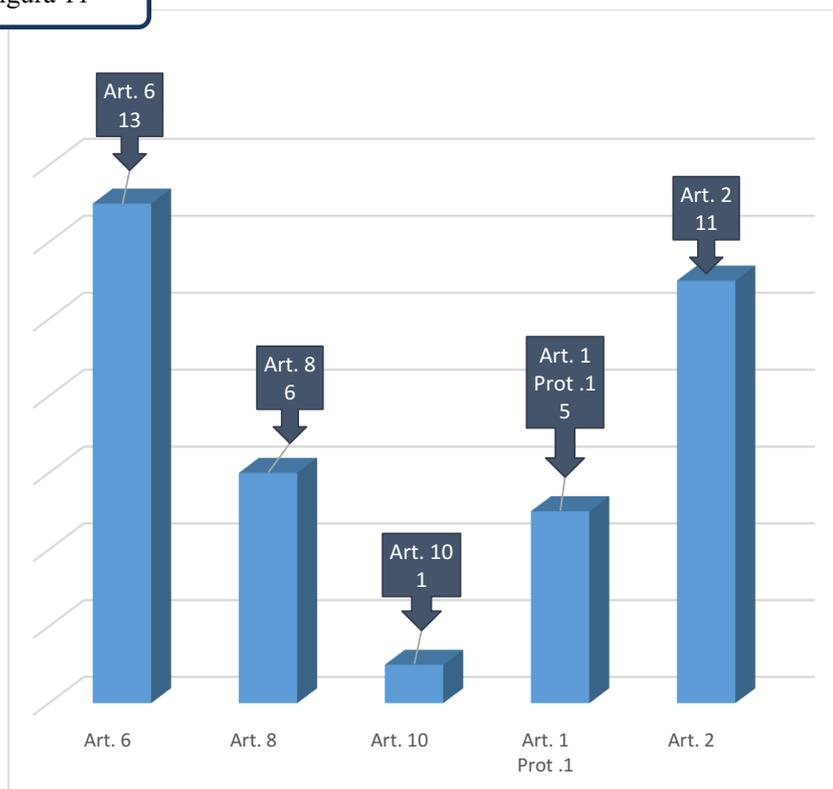
l'articolo 10 - libertà di espressione (1 violazione);

l'articolo 1, Protocollo n. 1 - diritto al rispetto della proprietà privata (5 violazioni).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2021

Figura 11



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

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello dell'equo processo e del diritto alla vita privata e familiare, caratterizzati da 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 (2.466) e maggior numero di violazioni dei diritti umani, ai sensi della Convenzione, nel periodo 1959-2020. Negli anni sono state infatti registrate 1.525 violazioni del diritto all'equo processo, delle quali ben 1.203 sotto il profilo della lunghezza dei procedimenti. Ad esse si aggiungono 378 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). **Figura 12**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

2.5. Le decisioni

Le decisioni adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2021 sono state 38, delle quali 15 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 trascorso, la proficuità del lavoro svolto dagli Uffici, in collaborazione con l'Agente del Governo italiano e la Cancelleria della Corte, finalizzato alla definizione in via pre-giudiziale dei vari filoni di contenzioso seriale, mediante l'esecuzione di specifici piani d'azione. Ciò emerge anche dalle rilevazioni statistiche pubblicate dalla Corte, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte.

L'Italia si trova al primo posto, tra gli Stati contraenti, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2019/2021, con un totale pari a 1.159 casi (circa il 23% del dato complessivo pari a 8.025).

Nell'anno 2021 le dichiarazioni unilaterali sono state 142 e i regolamenti amichevoli sono stati 236. **Figura 13**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2019-2021

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	2019	2020	2021	SOMMA 2019/2021	2019	2020	2021	SOMMA 2019/2021
Albania	0	0	2	2	1	0	6	7
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	1	11	1	13	1	13	1	15
Austria	0	0	0	0	2	2	6	10
Azerbaijan	4	27	55	86	6	23	67	96
Belgium	0	2	11	13	17	8	6	31
Bosnia and Herzegovina	0	1	1	2	3	4	6	13
Bulgaria	0	0	6	6	8	1	30	39
Croatia	0	2	17	19	5	14	34	53
Cyprus	0	1	0	1	0	2	1	3
Czech Republic	0	1	0	1	0	2	4	6
Denmark	0	0	0	0	0	0	1	1
Estonia	0	3	0	3	0	8	2	10
Finland	0	0	0	0	1	0	0	1
France	3	3	2	8	3	3	10	16
Georgia	0	0	0	0	1	1	0	2
Germany	4	1	0	5	4	1	1	6
Greece	11	8	1	20	60	53	40	153
Hungary	33	11	8	52	429	263	221	913
Iceland	0	0	5	5	0	6	7	13
Ireland	0	0	2	2	0	0	3	3
Italy	1016	1	142	1159	298	15	236	549
Latvia	0	1	0	1	0	0	0	0
Liechtenstein	0	0	0	0	0	1	0	1
Lithuania	2	0	0	2	5	0	1	6
Luxembourg	1	0	0	1	0	0	0	0
Malta	3	1	0	4	6	0	1	7
Republic of Moldova	7	6	7	20	2	13	8	23
Monaco	0	0	0	0	0	0	1	1
Montenegro	1	0	0	1	0	1	1	2
Netherlands	0	0	0	0	0	0	4	4
North Macedonia	5	0	9	14	1	22	74	97
Norway	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	16	22	56	94	31	17	131	179
Portugal	1	4	4	9	7	16	11	34
Romania	80	24	48	152	123	69	224	416
Russia	189	214	42	445	430	509	244	1183
San Marino	0	0	0	0	0	1	2	3
Serbia	7	1	1	9	103	113	708	924
Slovakia	5	2	6	13	16	12	26	54
Slovenia	0	0	0	0	1	0	0	1
Spain	0	0	0	0	0	0	0	0
Sweden	0	0	0	0	0	0	0	0
Switzerland	0	0	1	1	1	0	1	2
Turkey	122	56	30	208	120	167	43	330
Ukraine	0	0	13	13	0	14	7	21
United Kingdom	0	0	0	0	3	1	5	9
Totale	1511	403	470	2384	1688	1375	2174	5237

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

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

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

2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

Come anticipato, è proseguita nel 2021 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale pendente, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (regolamento amichevole, da valere anche quale dichiarazione unilaterale).

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto, nel corso del 2021 è proseguita l'esecuzione delle decisioni di radiazione dal ruolo dei ricorsi definiti con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale per i ricorsi rientranti negli appositi piani d'azione "Pinto 2" e "Pinto 3", conclusi nel giugno 2019. E', altresì, proseguita l'attività di abbattimento del contenzioso seriale concernente il trasferimento del personale ATA degli enti locali al Ministero dell'istruzione. Al riguardo, per le posizioni in relazione alle quali il Ministero ha trasmesso i conteggi sulle differenze retributive spettanti, si è proceduto alla formulazione di proposte di regolamentazioni amichevole.

Del pari, all'esito delle informazioni acquisite dal Ministero della salute, si è provveduto alla definizione non contenziosa di numerosi ricorsi riguardanti la materia dei danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni, sulla quale la Corte Edu ha già avuto occasione di pronunciarsi nel 2009, con la sentenza resa nella causa *G.N. ed altri c. Italia* (ricorso n. 43134/05) e nel 2016, con la sentenza resa nel ricorso *DA. e altri c. Italia* (ricorso n. 68060/12).

Per una disamina dettagliata dell'abbattimento del contenzioso seriale realizzata attraverso gli strumenti previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, si rinvia al Capitolo II - paragrafo 2 (*infra*) della presente Relazione.

2.7. Gli indennizzi⁹

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale, nel corso del 2021, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro 6.138.656,95, in diminuzione rispetto all'anno 2020 (euro 27.737.871,50). In dettaglio, sono stati liquidati euro 1.376.239,77, in esecuzione di pronunce relative all'anno 2021 ed euro 4.762.417,18 relativi a sentenze rese in anni precedenti, di cui euro 3.713.326,82, con riserva di ripetizione, in esecuzione del decreto ingiuntivo n. 20106 del 2020 del

⁹ I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'art. 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte europea. Nota prot. 49178 del 16 giugno 2022.

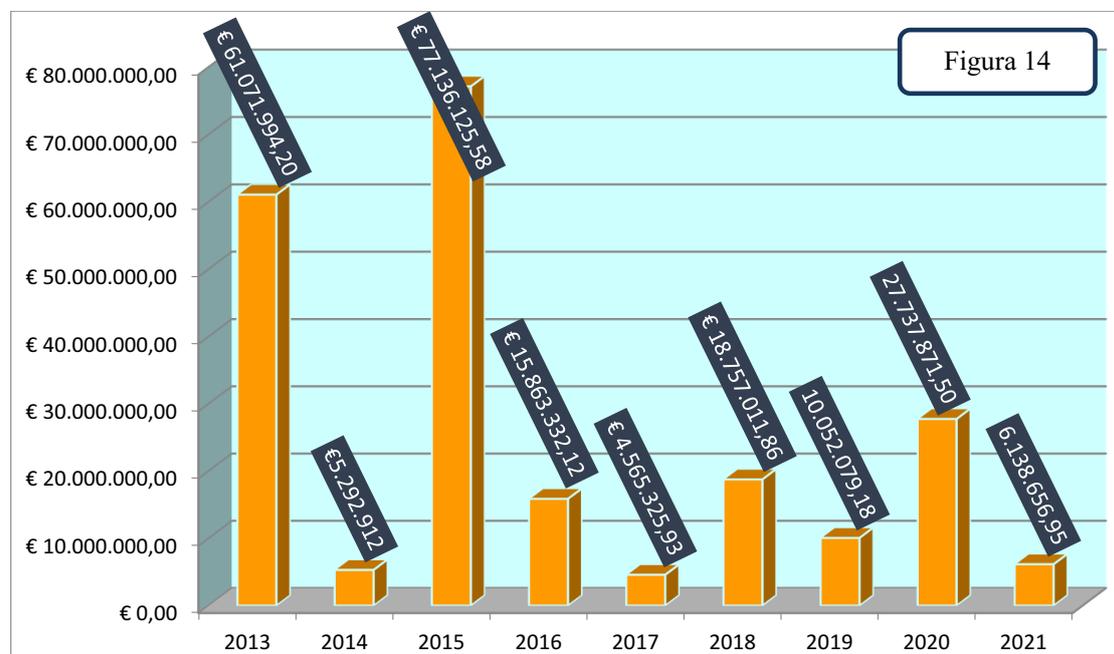
PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Tribunale civile di Roma per il pagamento degli interessi moratori dovuti dallo Stato alla società Immobiliare Podere Trieste s.r.l. ai sensi della sentenza della Corte Edu del 23 ottobre 2012 (ricorso n. 1901/04). Avverso il citato decreto ingiuntivo è stato proposto ricorso in opposizione, tuttora pendente.

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2013-2021.

Figura 14

INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2013- 2021



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

2.8. La rivalsa

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. 234¹⁰ (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e

¹⁰ Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'art. 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

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), a partire dal 2016 è stato interessato da una novità a livello giurisprudenziale e amministrativo. Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne ha fortemente condizionato l'interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016¹¹ con la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell'articolo 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito

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."

¹¹ La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte Edu con sentenza di condanna. Costatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il mittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

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

Si ricorda che, 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, il 22 giugno 2016, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stato sancito l'accordo recante "Criteri di rateizzazione del dritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234", successivamente esteso con Accordo dell'ottobre 2016 alle procedure ex art. 43, comma 8, con i quali, 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.

Nonostante il chiarimento giurisprudenziale e gli accordi volti alla ricerca dell'intesa con gli enti interessati, in sede di esercizio del diritto di rivalsa dello Stato italiano sono state rilevate dal Ministero dell'economia e delle finanze una serie di criticità che rischiano di vanificare la *ratio* sottesa agli accordi siglati in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ovverosia quella di non gravare in maniera significativa sui bilanci degli enti.

Come sopra accennato, l'Accordo siglato il 22 giugno 2016 prevede la predisposizione di un piano di ammortamento delle rate basato sul rapporto tra l'importo da restituire e l'ammontare medio delle entrate correnti nei tre esercizi antecedenti la notifica della sentenza, e parametrata la durata complessiva della rateizzazione ancorando il *dies a quo* alla data della notifica della medesima sentenza. Tuttavia, accade che la data di notifica della sentenza della Corte Edu sia spesso risalente rispetto alla data in cui le parti addivengono alla stipula dell'intesa. Con riferimento alla

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

rateizzazione, il rischio è che il piano di ammortamento finisca per basarsi su entrate dell'Ente ormai risalenti, ancorate alla data di notifica della sentenza, che però non corrispondono all'attuale andamento finanziario del Comune.

Al riguardo, il Ministero rileva che sempre più Comuni manifestano la volontà di assolvere al proprio debito ma, tenuto conto dei criteri applicati e, quindi, del relativo piano di ammortamento, non stipulano l'intesa prevista dal comma 7 dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012 con il Ministero dell'economia e delle finanze, avanzando richieste di posticipare il pagamento delle rate e/o modificare il *quantum* dell'importo della singola rata, che, allo stato, non è possibile accogliere, comportando una deroga all'Accordo del 2016.

Ciò posto, al fine di risolvere le problematiche esposte, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha richiesto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la convocazione di un tavolo tecnico con il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni interessate, apparendo opportuno un confronto sulle possibili ipotesi di modifica e/o integrazione dell'Accordo recante i criteri di rateizzazione.

2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto di sua competenza, ha comunicato di aver attivato nell'anno in rassegna 10 nuovi procedimenti di rivalsa nei confronti degli enti territoriali, contro gli 11 del 2020 e i 6 del 2019, per un importo dovuto complessivo di euro 5.861.218,87. Inoltre, il Ministero ha informato 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 dell'art. 43, comma 5, lettera c), per un importo dovuto complessivo di euro 2.684.409,03.

L'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento alle suddette iniziative, ha espresso parere negativo in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di rivalsa, non ravvisando dall'esame degli atti di causa specifici profili di responsabilità imputabili agli enti coinvolti.

Per altre 6 pronunce di condanna, a seguito dell'insinuazione del Ministero dell'economia e delle finanze alla massa passiva degli enti territoriali in dissesto, gli organi straordinari di liquidazione hanno formulato alcune proposte transattive in conformità al disposto di cui all'articolo 258 del TUEL, aventi ad oggetto la restituzione dell'importo dovuto nella misura del 50% o del 60%. Si segnala, altresì, che in relazione a 3 sentenze di condanna, gli enti obbligati hanno manifestato la volontà di assolvere al proprio debito, tuttavia non è stato possibile concludere l'intesa prevista dal comma 7 dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012, in quanto gli enti interessati hanno avanzato

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

richieste, in deroga ai criteri fissati nell'Accordo del 2016, di posticipare il pagamento delle rate e/o modificare il *quantum* dell'importo della singola rata.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno di riferimento, si è concluso l'*iter*, avviato nel 2020, per l'adozione di due decreti di rivalsa nei confronti di altrettanti enti locali, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 1.073.422,18. I casi riguardano la mancata adozione, da parte dei Comuni, dei decreti di esproprio a conclusione di procedure ablative aventi ad oggetto terreni di proprietà dei ricorrenti.

Stante il permanere di un esiguo tasso di adempimento spontaneo o di adesione in sede di intesa da parte degli enti interessati, l'esecuzione da parte dello Stato del proprio diritto di rivalsa continua a generare un'elevata conflittualità giudiziaria, sia nelle forme dell'impugnazione dei citati provvedimenti esecutivi che dell'opposizione alla cartella esattoriale relativa al credito iscritto a ruolo, con esito, ad oggi, pressochè totalmente sfavorevole per lo Stato. Ciò induce a concentrare ancor più gli sforzi per la ricerca -prioritariamente in via amministrativa - di soluzioni condivise con gli Enti rappresentativi delle autonomie locali.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

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

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA**

Come di consueto, la disamina delle 39 pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2021, è stata strutturata 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 è stata adottata 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.

1.1. Le sentenze di condanna**1.1.1. In materia di obblighi dello Stato a tutela della vita e della salute dei cittadini (articolo 2)**

Sentenze del 22 luglio 2021, 16 settembre 2021 e 7 ottobre 2021 (ricorsi nn. 42488/12, 8314/15, 40931/15, 54645/15, 56541/16, 61639/16, 62997/16, 43285/17, 3204/18, 39361/18, 49511/18, 51623/19)

Esito:

- **Violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale; non violazione sotto il profilo sostanziale**

QUESTIONE TRATTATA**Durata eccessiva della procedura per il riconoscimento da parte del Ministero della salute dell'indennizzo per i danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni**

I ricorsi oggetto delle decisioni rientrano nel contenzioso seriale riguardante la materia dei danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni e indennizzati ai sensi della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati).

Dinanzi alla Corte Edu i ricorrenti vittime, o eredi di vittime, hanno lamentato l'eccessiva durata dei procedimenti intentati per ottenere riparazione del danno subito a seguito di infezioni post-trasfusionali.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***➤ *Violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale***

Si premette che l'approccio della Corte all'equa soddisfazione, in casi di questo tipo, si basa generalmente sull'attribuzione, ai sensi dell'articolo 41, di una somma dell'ordine di quelle che sono state assegnate nei ricorsi G.N. e altri c. Italia, n. 43134/05, 1° dicembre 2009 e D.A. e altri c. Italia, n. 68060/12, 14 gennaio 2016, per il quali è stata accertata la violazione dell'articolo 2 della Cedu sotto l'aspetto procedurale.

Nella citata giurisprudenza, la Corte ha ricordato che l'articolo 2 della Convenzione impone allo Stato l'obbligo non soltanto di astenersi dal cagionare la morte «intenzionalmente», ma anche di adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone che rientrano nella sua giurisdizione. Questi obblighi implicano anche l'instaurazione di un sistema giudiziario efficace e indipendente che permetta di stabilire la causa del decesso di una persona che si trovava sotto la responsabilità di professionisti della sanità, sia di quelli che agiscono nell'ambito del settore pubblico che di quelli che lavorano nelle strutture private, e, eventualmente, di obbligarli a rispondere delle loro azioni.

Pur riconoscendo che, prevedendo l'accesso a una via di ricorso civile, il sistema italiano ha offerto agli interessati dei mezzi che, sul piano teorico, rispondono alle esigenze dell'articolo 2 della Convenzione (Calvelli e Ciglio, già cit., §§ 51-57, e Karchen e altri, già cit.), la Corte ha, tuttavia, ritenuto che questa disposizione esige non solo che i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno esistano in teoria, ma anche, e soprattutto, che funzionino in pratica entro dei termini che permettano di concludere entro tempi ragionevoli l'esame del merito delle cause concrete che vengono loro sottoposte.

Nella sentenza G.N. e altri c. Italia, la Corte Edu ha osservato che “il procedimento civile volto a ottenere una decisione sulla responsabilità del ministero della Sanità è durato (per tre gradi di giudizio) dieci anni e tre mesi per la sig.ra D.C., il sig. D.C. e la sig.ra G.D.M. (gli ultimi due in qualità di eredi del sig. N.C.), nove anni e un mese per il sig. G.N. e la sig.ra G.S., e otto anni e un mese per la sig.ra E.S. Infine, il procedimento è durato tre anni e sei mesi (per un grado di giudizio) per il sig. S.C., intervenuto il 16 novembre 2001 in qualità di erede del sig. V.C.”(par. 97), e, ricordando che nell'ambito dei procedimenti risarcitori avviati per ottenere la riparazione dei danni subiti a seguito di trasfusioni sanguigne si impone una diligenza eccezionale, la Corte ha condannato lo Stato a versare 39.000,00 euro ai ricorrenti, in alcuni casi individualmente in altri congiuntamente, oltre euro 8.000,00 congiuntamente per le spese, più gli importi eventualmente dovuto a titolo di imposta.

Alla luce dei menzionati precedenti giurisprudenziali, il Governo ha formulato proposte di regolamento amichevole in applicazione dei parametri di quantificazione del danno da ritardo

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

maturati nell'ambito dell'articolo 6, §1, della Convenzione e recepiti nell'articolo 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Pinto), offrendo, per la violazione del profilo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione, un importo pari a 800,00 euro per ciascun anno di durata della procedura nazionale, dall'introduzione del giudizio di primo grado al di di effettivo soddisfo, in caso di avvenuto pagamento.

Alcuni ricorrenti hanno accettato le proposte di definizione in via amichevole, con conseguente radiazione dei relativi ricorsi dal ruolo.

Giudicando nel merito dei rimanenti ricorrenti, la Corte, ritenuto di poter rinviare integralmente alle pronunce *G.N. e altri c. Italia*, n. 43134/05, 1° dicembre 2009 e *D.A. e altri c. Italia*, n. 68060/12, 14 gennaio 2016, ha accertato la medesima violazione a carico dell'Italia.

Applicazione dell'articolo 41

La Corte ha accordato ai ricorrenti un'equa soddisfazione, per il danno morale sofferto, commisurata, in applicazione dei parametri seguiti nei propri precedenti, alla lunghezza della causa nazionale, oltre le spese, se documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per quanto riguarda le misure individuali, il Governo ha pagato ai ricorrenti le somme liquidate dalla Corte con le sentenze immediatamente esecutive.

Quanto alle misure generali, le sentenze sono state tradotte in italiano e rese disponibili sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le sentenze nazionali definitive e favorevoli ai ricorrenti hanno avuto esecuzione.

1.1.2. In materia di effetti delle norme di interpretazione autentica e giusto processo (articolo 6)

R. c. Italia - Sentenza del 14 ottobre 2021 (ricorso n. 21844/10)

Esito:

- violazione dell'articolo 6

QUESTIONE TRATTATA

Applicazione della legge di interpretazione autentica n. 296 del 2006 a contenziosi in materia pensionistica rientranti nel filone dei c.d. "pensionati svizzeri" - Legittimazione degli eredi portatori di interesse alla prosecuzione del giudizio dinanzi alla Corte - *Leading case Maggio e altri c. Italia*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il ricorso è riconducibile al filone dei c.d. “pensionati svizzeri” in relazione ai quali la Corte di Strasburgo, con le sentenze *Maggio e altri c. Italia* (del 31 maggio 2011) e *Stefanetti e altri c. Italia* (del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017), ha definitivamente sanzionato l'applicazione retroattiva, con effetto sui procedimenti giudiziari in corso, dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria del 2007).

In particolare, con la sentenza *Maggio* del 31 maggio 2011, la Corte Edu ha riconosciuto la violazione di tipo processuale dell'articolo 6 della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo, escludendo la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in quanto i ricorrenti non avevano sostenuto un onere individuale eccessivo, posto che, in conseguenza dell'applicazione della legge censurata, avevano perso meno della metà delle loro pensioni.

Con le sentenze *Stefanetti* del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017, la Corte, invece, oltre alla violazione dell'articolo 6 della Convenzione, ha riscontrato anche la violazione sostanziale dell'articolo 1, Protocollo n. 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).

Nel caso in esame, il marito della ricorrente si era rivolto all'INPS affinché riliquidasse la sua pensione tenendo conto dei contributi versati in Svizzera per il lavoro svolto sulla base della Convenzione sulla sicurezza sociale italo-svizzera del 1962. Ritendo di aver subito, a causa del criterio di calcolo utilizzato dall'Istituto basato su una retribuzione teorica anziché su quella effettiva, un'illegittima decurtazione del trattamento economico spettante, il pensionato instaurava un contenzioso a livello nazionale, lamentando che aveva percepito una pensione pari a un quarto di quanto avrebbe dovuto ricevere.

In pendenza del giudizio è entrata in vigore la legge n. 296 del 2006, recante un'interpretazione delle pertinenti disposizioni giuridiche diametralmente opposta al significato attribuito a esse dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione e favorevole ai ricorrenti. Conseguentemente, il Tribunale rigettava il ricorso del marito della ricorrente, nelle more, defunto.

Nel giudizio dinanzi alla Corte Edu la difesa italiana ha contestato la legittimazione ad agire della ricorrente, sostenendo che non era stata parte dei procedimenti nazionali.

La Corte ha, preliminarmente, ricordato di aver riconosciuto la legittimazione ad agire dei prossimi congiunti di ricorrenti deceduti, in fattispecie relative all'articolo 6 della Convenzione, purché avessero un sufficiente interesse a farlo. Accertato che la ricorrente avesse un “interesse pecuniario definito” nel procedimento in questione, poiché la presunta violazione dell'articolo 6

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

della Convenzione ha avuto un effetto diretto sui suoi diritti patrimoniali, in quanto erede del marito, l'eccezione è stata respinta.

Ritenuto, quindi, ammissibile il ricorso, la Corte lo ha accolto, considerando che le circostanze del caso erano pressoché identiche a quelle che avevano dato luogo alla violazione constatata nelle cause *Maggio e Stefanetti*.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha osservato che la ricorrente aveva subito una perdita di concrete opportunità e tenuto conto della differenza tra l'importo della pensione che avrebbe dovuto essere pagata al marito se non fosse entrata in vigore la legge n. 296 del 2006 e l'importo effettivamente ricevuto, ha riconosciuto alla ricorrente la somma (sensibilmente inferiore alle pretese di controparte) di euro 9.721,00 oltre ad euro 5.000,00 a titolo di danno non patrimoniale.

Quanto al rimborso delle spese sostenute dalla ricorrente, la Corte ha ritenuto ragionevole accordare la somma di euro 500,00.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'esecuzione della sentenza è stata pienamente soddisfatta sotto il profilo delle misure individuali, con il pagamento delle somme dovute.

Quanto alle misure generali di esecuzione, le competenti Amministrazioni hanno escluso l'opzione di un intervento normativo inteso a modificare la disposizione censurata dalla Corte Edu, ormai risalente, per preferire una soluzione di tipo amministrativo, che lasciasse spazio ad accordi di tipo transattivo capaci di chiudere definitivamente il contenzioso in materia.

La sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.3. In materia di diritto a un tribunale (articolo 6)

S. e altri. c. Italia - Sentenza del 28 ottobre 2021 (ricorsi riuniti nn. 55064/11, 37781/13 e 26049/14)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 per il ricorso n. 55064/11, non violazione dell'articolo 6 per i ricorsi nn. 37781/13 e 26049/14**

QUESTIONE TRATTATA

Diritto a un processo equo in relazione al principio di autosufficienza del ricorso per cassazione e ai requisiti formali di ammissibilità

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La sentenza ha deciso tre autonomi ricorsi riguardanti la violazione dell'articolo 6 della Convenzione in relazione al rigetto, da parte della Corte di cassazione, delle impugnazioni proposte dai ricorrenti, dichiarate inammissibili per carenza dei requisiti di forma e contenuto dell'atto con motivazioni riconducibili al principio di autosufficienza¹². Questo principio prevede che la Corte suprema debba essere in grado, alla sola lettura del ricorso, di individuare il problema giuridico sollevato, inquadrato in fatto e in diritto, e le ragioni di critica presentate dalla parte. Quest'ultima deve, pertanto, presentare i fatti, citare i documenti rilevanti e i passaggi della decisione impugnata, indicando anche la posizione di questi elementi nel fascicolo.

I ricorrenti hanno affermato che l'interpretazione eccessivamente formalistica adottata dalla Corte di cassazione aveva impedito l'esame dei loro ricorsi. In particolare, il principio di

¹² Gli articoli pertinenti del codice di procedura civile, applicabili all'epoca dei fatti, erano così formulati:

«Articolo 360 - Sentenze impugnabili e motivi di ricorso

Le sentenze pronunziate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugate con ricorso per cassazione:

1. per motivi attinenti alla giurisdizione;
2. per violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza;
3. per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro;
4. per nullità della sentenza o del procedimento;
5. per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti (...)

Articolo 360-bis (Inammissibilità del ricorso)

Il ricorso è inammissibile:

1) quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa;

2) quando è manifestamente infondata la censura relativa alla violazione dei principi regolatori del giusto processo.

(...)

Articolo 366 (Contenuto del ricorso)

Il ricorso deve contenere, a pena di inammissibilità:

1. l'indicazione delle parti;
2. l'indicazione della sentenza o decisione impugnata;
3. l'esposizione sommaria dei fatti della causa;
4. i motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano (...);

(...)

6. la specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda (...).

Articolo 366 -bis (Formulazione dei motivi) - Nei casi previsti dall'articolo 360, comma 1, numeri 1) - 4), l'illustrazione di ciascun motivo si deve concludere, a pena di inammissibilità, con la formulazione di un quesito di diritto.

Nel caso previsto dall'articolo 360, comma 1, n. 5), l'illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume o omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione.

(...)

L'articolo 366-bis è stato abrogato dall'articolo 47 della legge n. 69 del 2009.

Articolo 369 (Deposito del ricorso in cassazione)

Il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte, a pena di improcedibilità, nel termine di giorni venti dall'ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto.

Insieme col ricorso debbono essere depositati, sempre a pena di improcedibilità:

(...)

4) gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda.

Il ricorrente deve chiedere alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata o del quale si contesta la giurisdizione la trasmissione alla cancelleria della Corte di cassazione del fascicolo d'ufficio; tale richiesta è restituita dalla cancelleria al richiedente munita di visto, e deve essere depositata insieme col ricorso.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

autosufficienza del ricorso per cassazione, come applicato all'epoca dei fatti, non era sufficientemente prevedibile, chiaro e coerente e la restrizione controversa non era proporzionata.

Nel **ricorso n. 55064/11**, la causa nazionale riguardava una procedura di sfratto, conclusa in sede di merito con una sentenza della Corte d'appello di Catania che, confermando la decisione di primo grado, aveva dichiarato risolto il contratto di locazione e ordinato lo sgombero dei locali da parte del ricorrente. L'impresa convenuta in giudizio ha impugnato tale decisione dinanzi alla Corte di cassazione proponendo cinque motivi di ricorso dichiarati inammissibili, con ordinanza n. 4977 del 2011, con la seguente formulazione: *“perché, in violazione dell'art. 366, primo comma, nn. 4 e 6, i cinque motivi in cui è articolato sono privi della rubrica indicativa dei vizi lamentati e dei riferimenti alle ipotesi regolate dall'art. 360 c.p.c. e mancano il riferimento e l'indicazione relativi alla documentazione su cui sono basate le argomentazioni a sostegno”*.

Nel ricorso dinanzi alla Corte Edu, il ricorrente, posto che il principio dell'autosufficienza è volto a permettere alla Corte di cassazione di comprendere il contesto della causa e le domande degli interessati senza dover fare riferimento ad altre fonti scritte, ha evidenziato che il suo ricorso soddisfaceva tali requisiti, avendo indicato per ciascuno dei motivi di ricorso dedotti l'ipotesi pertinente come enunciato nell'art. 360 del codice di procedura civile e le disposizioni invocate; ha sostenuto di aver riprodotto i documenti citati, talvolta in modo dettagliato, talvolta in forma sintetica, indicando in quale fase del procedimento erano stati prodotti. Per quanto riguardava i documenti invocati a sostegno del ricorso, il fascicolo di primo grado era identico a quello del procedimento d'appello.

Il **ricorso n. 37781/13** aveva a oggetto un'azione di risarcimento dei danni proposta dal proprietario di un immobile a causa dei lavori realizzati dal Comune dinanzi alla sua abitazione.

Il ricorso per cassazione proposto avverso la sentenza della Corte d'appello di Napoli che aveva ribaltato la sentenza di primo grado e escluso la responsabilità del Comune, si apriva con una sintesi del procedimento di primo grado e di quello di appello, proseguiva con l'esposizione dei cinque motivi di cassazione sollevati, contestava vari passaggi della sentenza d'appello basandosi su documenti del procedimento di merito, alcuni dei quali recavano i riferimenti, altri erano sintetizzati nel testo del ricorso. I quattro motivi che criticavano la violazione o la falsa applicazione degli articoli del codice civile terminavano con un quesito di diritto (art. 366-bis c.p.c.). Il quinto motivo criticava l'omessa o insufficiente motivazione della sentenza di secondo grado.

Con sentenza n. 3652 del 2013, la Corte di cassazione ha dichiarato il ricorso inammissibile, perché formulato in violazione del requisito richiesto dall'articolo 366, comma 1, n. 6, c.p.c. *“ atteso che [il ricorrente fa richiamo] ad atti e documenti del giudizio di merito (...) di cui lamenta la mancata o erronea valutazione, limitandosi a meramente richiamarli, senza invero debitamente riprodurli nel ricorso,*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ovvero, laddove riportati, senza puntualmente ed esaustivamente indicare i dati necessari al reperimento in atti degli stessi”, oltre alla genericità e all’inconferenza rispetto al caso concreto dei quesiti di diritto formulati a conclusione dei primi quattro motivi e la mancanza di specificazione dei vizi di motivazione, in violazione dell’articolo 366-bis del codice di procedura civile.

Nel ricorso dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha sostenuto che la formulazione delle questioni di diritto era sintetica e che la Corte di cassazione aveva tutti gli elementi per comprendere le sue doglianze.

Il ricorso n. 26049/14 riguardava il ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di L'Aquila che aveva riformato parzialmente la sentenza di primo grado, riducendo l'importo del danno patrimoniale e delle altre somme riconosciute a titolo di risarcimento danni ai ricorrenti per la morte della loro congiunta a seguito di un incidente stradale. Il ricorso, di ottanta pagine, conteneva un'esposizione dei fatti e quattro motivi di ricorso; l'esposizione era essenzialmente costituita da una trascrizione dell'atto d'appello, da una sintesi dell'appello incidentale dei ricorrenti e delle loro conclusioni d'appello, da trascrizioni dell'appello di uno dei convenuti e dalla motivazione e dal dispositivo della sentenza della Corte d'appello.

Con l’ordinanza n. 21232 del 2013, la Corte di cassazione ha dichiarato il ricorso inammissibile, con riferimento alla mancanza del requisito di cui all'articolo 366, n. 3, c.p.c., poiché riprendeva, ricopiandoli quasi integralmente, gli atti del procedimento svoltosi dinanzi ai giudici di merito, mentre l’esposizione sommaria dei fatti di causa è finalizzata a riassumere sia la vicenda sostanziale dedotta in giudizio che lo svolgimento del processo. La Corte di cassazione ha concluso che anche l’illustrazione dei motivi non consentiva di cogliere i fatti rilevanti in funzione della comprensione dei motivi stessi.

Nel ricorso dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha sostenuto che la violazione del diritto di accesso alla Corte di cassazione risulterebbe dal fatto che l’obbligo di produrre un riassunto dei fatti - imposto dall’articolo 366, comma 1, n. 3 c.p.c. - costituisce un filtro procedurale il cui contenuto è fissato da una giurisprudenza incerta, contraddittoria e formalistica. Al momento della presentazione del ricorso per cassazione, inoltre, le restrizioni previste dalla legge per l’accesso alle giurisdizioni superiori non sarebbero state prevedibili.

Il giudizio dinanzi alla Corte europea

L’esame della Corte Edu si è incentrato sulla questione se la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi in cassazione, per non avere i ricorrenti rispettato le condizioni di forma previste dall'applicazione del principio di autosufficienza, avesse limitato in modo sproporzionato il diritto dei ricorrenti ad un tribunale, come garantito dall'articolo 6 della Convenzione e se l'applicazione di

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

questo principio fosse compatibile con i principi delineati dalla Corte Edu in materia di "formalismo eccessivo".

La Corte ha anteposto all'esame del merito dei ricorsi, un'attenta disamina della elaborazione giurisprudenziale posta fondamento del principio di autosufficienza e dei suoi requisiti. Ha, quindi, ricordato che il principio viene esplicitamente menzionato per la prima volta in una sentenza della Corte di cassazione del 1986 (sentenza n. 5656), con l'affermazione che il controllo di legittimità deve essere eseguito soltanto sulla base delle argomentazioni contenute nel ricorso e che le lacune di quest'ultimo non possono essere colmate dall'organo giudiziario. Inizialmente riferito al solo vizio di motivazione di cui all'articolo 360, comma 1, n. 5, c.p.c., è stato poi esteso ai vizi *in iudicando* e *in procedendo* di cui ai numeri 3 e 4 del medesimo articolo 360 c.p.c. (*ex multis*, sentenza n. 2560 del 2007).

Quanto alle modalità di presentazione dei documenti nel ricorso (obbligo di riproduzione), la Corte Edu ha rammentato come la Corte di cassazione interpreti tale obbligo, secondo il principio di autoreponsabilità del difensore, come un dovere di trascrizione integrale di tutti i documenti nel ricorso ogni volta che la sua sintesi non consenta di presentare alla Corte di cassazione tutti gli elementi necessari per decidere la questione oggetto del motivo di ricorso (n. 31082 del 2017 e n. 18661 del 2006), menzionando, peraltro, anche il diverso orientamento, meno restrittivo, che ritiene sufficiente l'indicazione specifica, non solo *per relationem*, dei fatti e delle circostanze inerenti al motivo di ricorso, purché nel ricorso siano indicati i passaggi pertinenti e essenziali, non richiedendo, tuttavia, la trascrizione integrale dell'atto, del verbale ovvero del documento su cui esso si fonda (*ex multis*, sentenze n. 5478 del 2018 e n. 24461 del 2005).

I giudici di Strasburgo hanno inoltre dato conto della sostenuta legificazione del principio di autosufficienza ad opera del decreto legislativo n. 40 del 2006 che: ha inserito l'articolo 366-*bis* nel codice di procedura civile; ha aggiunto ai requisiti di forma e contenuto dell'atto introduttivo del giudizio, richiesti a pena di inammissibilità, un ulteriore requisito, il n. 6 del comma 1 dell'articolo 366 c.p.c., che prevede la specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda; ha inserito nell'articolo 369 c.p.c. l'obbligo di depositare assieme al ricorso gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi che sono in esso citati.

La Corte Edu ha richiamato le sentenze con le quali i giudici di legittimità hanno affermato che l'indicazione dei documenti pertinenti deve avvenire o riassumendone il contenuto o trascrivendo i passaggi essenziali o anche trascrivendo integralmente i documenti quando ciò fosse necessario per la comprensione di un motivo di ricorso e che il principio di autosufficienza del ricorso non è rispettato quando il contendente riproduce integralmente uno o più documenti,

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

lasciando alla Corte di cassazione il compito di selezionare i passaggi pertinenti (*ex multis*, sentenze nn. 16628 e 1716 del 2012).

La Corte Edu ha, infine, richiamato la sentenza delle Sezioni unite n. 5698 del 2012, con la quale la Corte di cassazione ha affrontato la questione della riproduzione integrale dei documenti, affermando che il principio dell'esposizione sommaria dei fatti implica un'attività redazionale sommaria da parte del difensore, e la sentenza n. 8077 del 2012, la quale ha affermato che il giudice di legittimità è investito del potere di esaminare direttamente gli atti e i documenti posti alla base dello stesso a condizione che il ricorrente abbia rispettato le prescrizioni relative al requisito dell'autosufficienza del ricorso di cui agli articoli 366, comma 1, n. 6, e 369, comma 2, n. 4, del codice di procedura civile.

La Corte Edu, nell'esame dei ricorsi, ha tenuto in considerazione anche il protocollo siglato dalla Corte di cassazione e dal Consiglio nazionale forense il 17 dicembre 2015, volto a dettare "Regole redazionali dei motivi di ricorso in materia civile e tributaria", nato dall'esigenza di definire uno schema astratto di ricorso e di dare un contenuto certo al principio di autosufficienza del ricorso per cassazione sviluppato dalla giurisprudenza. La Corte ha, inoltre, esaminato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) adottato nel 2021, volto, tra l'altro, a concretizzare i principi di autonomia e di sintesi degli atti per la procedura davanti alla Corte di cassazione e ad adottare modalità pratiche uniformi per lo svolgimento della procedura.

Passando poi all'esame dei casi in questione alla luce propria giurisprudenza, la Corte Edu ha rinviato ai principi applicabili alle limitazioni del diritto di accesso a una giurisdizione superiore (Grande Camera, *Zubac c. Croazia*, del 2018), ricordando che il modo in cui l'articolo 6 § 1 si applica alle corti d'appello o di cassazione dipende dalle peculiarità del procedimento. Per quanto riguarda le formalità da rispettare per un ricorso per cassazione, la Corte ha rinviato, tra le altre, alle sentenze *Sturm c. Lussemburgo* (n. 55291/15, §§ 39-42, 27 giugno 2017), *Miessen c. Belgio* (n. 31517/12, §§ 64-66, 18 ottobre 2016), *Trevisanato c. Italia* (n. 32610/07, §§ 33-34, 15 settembre 2016), *Papaioannou c. Grecia* (n. 18880/15, §§ 46-51, 2 giugno 2016), e *Běleš e altri c. Repubblica Ceca* (n. 47273/99, § 62, Cedu 2002 IX), ribadendo che in questo tipo di cause, il suo compito consiste nel verificare se il rigetto per inammissibilità di un ricorso per cassazione abbia pregiudicato la sostanza stessa del diritto del ricorrente a un tribunale. Per farlo, essa deve esaminare, anzitutto, se le condizioni imposte per la redazione del ricorso per cassazione perseguissero uno scopo legittimo nel caso di specie, per poi valutare la proporzionalità delle limitazioni imposte.

Nella valutazione dei due elementi, la Corte ha considerato che lo scopo perseguito sarebbe - secondo il Governo e secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenza n. 6225 del 2005) - quello di agevolare la comprensione della causa e delle questioni

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

sollevate nel ricorso e di permettere alla Corte di cassazione di decidere senza doversi basare su altri documenti, affinché quest'ultima possa mantenere il suo ruolo e la sua funzione che consistono nel garantire in ultimo grado l'applicazione uniforme e l'interpretazione corretta del diritto interno. Nel condividere tali osservazioni, la Corte ha affermato che si tratta di un principio volto a semplificare l'attività della Corte di cassazione e a garantire, allo stesso tempo, la certezza del diritto e la corretta amministrazione della giustizia.

Sulla proporzionalità della restrizione, la Corte ha premesso che il principio di autosufficienza permette alla Corte di cassazione di circoscrivere il contenuto delle doglianze formulate e la portata della valutazione che le viene richiesta alla sola lettura del ricorso e garantisce un utilizzo appropriato e più efficace delle risorse disponibili.

Ciò nonostante, pur riconoscendo che le condizioni di ricevibilità di un ricorso per cassazione possono essere più rigorose che per un appello, sia per la funzione di corretta interpretazione del diritto della Suprema Corte, sia per l'enorme arretrato e il notevole afflusso dei ricorsi presentati ogni anno dinanzi all'Alta giurisdizione, la Corte Edu ha osservato che le restrizioni dell'accesso alla Corte di cassazione non possono limitare, attraverso un'interpretazione troppo formalistica, il diritto di accesso a un tribunale in modo tale o a tal punto che il diritto sia leso nella sua stessa sostanza. Richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione, la Corte Edu ha, infatti, rilevato, *“almeno fino alle sentenze nn. 5698 e 8077 del 2012”, una tendenza a concentrarsi su aspetti formali esorbitanti rispetto alla legittimità dello scopo legittimo dell'autosufficienza, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di trascrivere integralmente i documenti inclusi nei motivi di ricorso e il requisito della prevedibilità della restrizione dell'accesso alla Corte”*.

La Corte ha poi escluso che i criteri relativi alla redazione del ricorso possano essere comparati al sistema di filtraggio e alle condizioni di ricevibilità del ricorso dinanzi alla Corte, ai sensi dell'articolo 47 del relativo regolamento, in virtù del quale ogni domanda presentata ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione deve essere redatta sul formulario fornito dalla Cancelleria, secondo criteri formali, chiari e prevedibili, stabiliti in documenti consultabili dai richiedenti, in quanto i criteri di ricevibilità potrebbero eventualmente essere in parte equiparabili al meccanismo previsto dall'articolo 360-bis c.p.c.

Dopo aver affermato che il principio di autosufficienza è coerente con l'articolo 6 della Convenzione, in quanto giustificato da un fine legittimo - volto a garantire la certezza del diritto e la corretta amministrazione della giustizia, salvaguardando la funzione nomofilattica della Corte - a condizione che la sua applicazione sia proporzionata a tale scopo e sia prevedibile, la Corte Edu è passata ad esaminare il modo in cui tale principio è stato in concreto applicato in ciascuno dei casi

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

sottoposti al suo esame e **ha riscontrato la violazione dell'articolo 6 Cedu in relazione al ricorso n. 55064/11** e la non violazione per quanto riguarda i ricorsi nn. 37781/12 e 26049/14.

➤ ***Violazione dell'articolo 6, ricorso n. 55064/2011***

Con riferimento al ricorso n. 55064/11, la Corte ha ritenuto eccentrica la decisione della Corte di cassazione sull'inammissibilità - mancanza, per ciascun motivo, del puntuale riferimento ad uno dei casi di ricorribilità tassativamente previsti dall'articolo 360, comma 1, c.p.c., e assenza della specifica indicazione degli atti e documenti posti a fondamento del ricorso - considerando che la lettura del ricorso per cassazione permetteva l'effettiva comprensione del problema giuridico sollevato e i motivi alla base del ricorso.

Quanto al primo motivo di inammissibilità, la Corte Edu ha rilevato che il ricorrente aveva aperto lo sviluppo di ciascun motivo di ricorso in cui denunciava *errores in iudicando* e *in procedendo* con l'indicazione degli articoli o dei principi di diritto asseritamente violati e con il riferimento all'articolo 360 comma 1, nn. 3 e 4, c.p.c.; allo stesso modo, inoltre, i punti censurati della sentenza della Corte d'appello risultavano riprodotti nell'esposizione dei fatti e, quanto ai documenti, erano stati trascritti i brevi passaggi rilevanti ed era stato fatto riferimento al documento originale, rendendone possibile l'identificazione tra i documenti depositati con il ricorso. La Corte ha quindi osservato che la Corte di cassazione era stata posta in grado di accertare dall'intestazione di ogni motivo quale tipo di impugnazione veniva sviluppata e quali disposizioni venivano invocate.

In queste circostanze, secondo la Corte Edu, *“anche supponendo che la sentenza della Corte di cassazione abbia correttamente fatto riferimento al ricorso del ricorrente”*, la stessa Corte di cassazione ha dato prova di un eccessivo formalismo che non può essere giustificato alla luce della finalità propria del principio dell'autosufficienza del ricorso in cassazione e quindi dello scopo perseguito, ossia la garanzia della certezza del diritto e la corretta amministrazione della giustizia.

La Corte Edu ha rammentato che l'applicazione dei requisiti di ammissibilità ha dato luogo ad interpretazioni giurisprudenziali non uniformi e che, almeno sino a due arresti giurisprudenziali del 2012, i giudici di legittimità hanno talvolta interpretato tali requisiti in modo eccessivamente formalistico, richiedendo l'integrale trascrizione di tutti i documenti nel ricorso. Ne discende che la limitazione appare, in tali ipotesi, non proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito e non sufficientemente prevedibile.

Pertanto, la Corte Edu ha concluso che l'esame dell'istanza del ricorrente fosse stato escluso dalla Corte di cassazione in violazione dei principi della Convenzione e ha condannato lo Stato al risarcimento dei danni non patrimoniali e al pagamento delle spese legali.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ ***Non violazione dell'articolo 6, ricorsi n. 37781/13 e n. 26049/14***

In entrambi i casi, la Corte Edu ha ritenuto che la decisione di inammissibilità della Corte di cassazione non poteva essere considerata come un'interpretazione eccessivamente formalistica che avrebbe impedito l'esame del ricorso dei ricorrenti.

Quanto al ricorso n. 37781/13, la Corte ha osservato che le disposizioni applicabili al momento della presentazione del ricorso per cassazione prevedevano, oltre al rispetto del principio dell'autonomia del ricorso, l'obbligo di concludere i motivi di ricorso con una questione di diritto e di indicare chiaramente i fatti contestati rispetto al motivo di ricorso che denuncia un difetto di motivazioni. L'indicazione degli atti del procedimento di merito era irregolare perché ogni passaggio citato mancava del riferimento ai documenti originali. Il meccanismo processuale sulla formulazione dei motivi all'epoca previsto dall'articolo 366-bis, c.p.c. (poi abrogato dalla normativa interna nel 2009), era compatibile con l'articolo 6 della Convenzione. Secondo la Corte Edu non è affetta da eccessivo formalismo una sentenza che in applicazione del principio di autosufficienza dichiara inammissibili i motivi di ricorso nel caso in cui non contengano i riferimenti ai documenti originali nei fascicoli depositati, in modo da consentire al giudice di verificarne prontamente la portata e il contenuto, fermo restando che deve ritenersi invece eccessivamente formalistico l'ulteriore obbligo di riproduzione degli stessi, interpretato come un obbligo di trascrizione integrale dei documenti.

Con riferimento al ricorso n. 26049/14, la Corte ha valorizzato la finalità del requisito della sommaria esposizione dei fatti di causa (articolo 366, comma 1, n. 3, c.p.c.), affinché la Corte di cassazione, ad una lettura globale del ricorso, possa comprendere l'oggetto della controversia nonché il contenuto delle censure che dovrebbero giustificare l'annullamento della decisione impugnata e sia in grado di pronunciarsi. I difensori dei ricorrenti, invece, si erano limitati a trascrivere gran parte dell'esposizione dei fatti della sentenza della Corte d'appello, le osservazioni dei ricorrenti in appello, parte del ricorso di un imputato, la motivazione e il dispositivo della sentenza della Corte d'appello, nonostante gli avvocati conoscessero i loro obblighi al riguardo, sulla base del testo dell'articolo 366 c.p.c. e con l'aiuto dell'interpretazione della Corte di cassazione, che già all'epoca era sufficientemente chiara e coerente sul punto.

➤ ***Applicazione dell'articolo 41***

Il ricorrente del ricorso n. 55064/11 aveva richiesto 26.000,00 euro per il danno materiale e un importo corrispondente ad almeno un terzo di tale somma per il danno morale che affermava di avere subito.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte, non scorgendo alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto, non spettando ad essa prevedere quale sarebbe stato l'esito del procedimento in assenza della violazione constatata, ha respinto la richiesta del risarcimento del danno materiale.

Ha, invece, accordato al ricorrente 9.600,00 euro per danno morale, nulla per le spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, con il pagamento delle somme accordate, l'esecuzione della sentenza può dirsi esaurita.

Quanto alle misure generali, si osserva come anche dall'analisi della giurisprudenza della Corte di cassazione svolta nella sentenza della Corte Edu emerge la tendenza volta a ritenere rispettato il principio di autosufficienza del ricorso allorquando, a prescindere dal rigore formalistico, il motivo formulato nell'atto sia comunque in grado di consentire il raggiungimento dello scopo suo proprio, consistente nell'identificazione dei vizi a fondamento della richiesta di annullamento della sentenza. In tal senso, si richiama la pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 32415 dell'8 novembre 2021, secondo la quale il ricorso per cassazione deve essere articolato in specifiche censure riconducibili in maniera immediata ed inequivocabile ad uno dei cinque motivi di impugnazione previsti dall'articolo 360, comma 1, c.p.c., sicché è indispensabile che le censure individuino con chiarezza i vizi prospettati, tra quelli inquadrabili nella tassativa griglia normativa. Nella specie, pur a fronte di un motivo di dubbia ammissibilità e della esposizione di una *congerie* di argomenti, il ricorso è stato ritenuto ammissibile perché la complessiva lettura dell'insieme delle censure permetteva di enucleare e perimetrare le critiche alla stregua dei parametri di cui all'articolo 360 c.p.c.

Per l'esame casistico delle recenti pronunce sul principio di autosufficienza e sui requisiti formali del ricorso in cassazione alla luce della sentenza della Corte Edu 28 ottobre 2021 si rinvia alla Relazione n. 116 del 30 novembre 2021 dell'Ufficio del massimario della Corte di cassazione.

La sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.4. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6), diritto a un ricorso effettivo (articolo 13) e tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1)

M. e T. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 12205/16)

D.S. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 14833/16)

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Esito:**

- **violazione dell'articolo 6, dell'articolo 13 e dell'articolo 1 Protocollo addizionale n. 1**

QUESTIONE TRATTATA**Mancata o tardiva esecuzione di sentenze nazionali definitive che hanno riconosciuto il diritto al risarcimento del danno per l'infezione contratta a seguito di trasfusione**

Nel ricorso n. 12205/16, i coniugi ricorrenti si sono rivolti al Tribunale di Napoli per chiedere al Ministero della salute il risarcimento del danno che ritenevano di avere subito a causa dell'infezione post-trasfusionale contratta dal marito. Con sentenza provvisoriamente esecutiva dell'11 marzo 2013, il Tribunale ha accolto la domanda e condannato il Ministero della salute al pagamento di euro 101.151,88 al primo ricorrente e di euro 12.508,44 alla seconda. La sentenza, diventata esecutiva in data 10 ottobre 2013, è stata notificata con formula esecutiva in data 18 novembre 2014 al Ministero della salute. Il 16 maggio 2015, non essendo stata eseguita tale sentenza, i ricorrenti hanno notificato al Ministero della salute un'ingiunzione al pagamento. Fallita anche tale procedura, costoro hanno proposto istanza di esecuzione coattiva della sentenza, senza alcun esito.

A seguito dell'appello proposto dal Ministero della salute, la Corte d'appello di Napoli, con sentenza del 20 novembre 2018, ha confermato la sentenza di primo grado.

Nel ricorso n. 14833/16 il ricorrente ha lamentato il ritardo nell'esecuzione della sentenza del giudice nazionale che aveva condannato il Ministero della salute al pagamento di un indennizzo per i danni causati da un'infezione post-trasfusionale risalente al 1980. Nel 2011, il Tribunale di Roma gli aveva riconosciuto il diritto a un indennizzo pari a euro 251.732,38, ma la sentenza è stata eseguita solo nel 2019.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

Quanto al primo ricorso, ove i ricorrenti hanno lamentato la mancata esecuzione della sentenza di primo grado provvisoriamente esecutiva con conseguente violazione del loro diritto di accesso a un tribunale, sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, la Corte Edu, nel ribadire i principi sviluppati nella sentenza *D.A. e altri c. Italia* (ricorso n. 68060/12 e 18 altri, §§ 102- 197, 14 gennaio 2016), rilevata la mancata esecuzione della sentenza del Tribunale di Napoli, confermata dalla Corte d'appello, concernente, per di più, una materia delicata qual è quella della salute, ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

Nel decidere il secondo ricorso, ove il ricorrente ha lamentato il protrarsi, per quasi nove anni, della mancata esecuzione della sentenza che gli aveva riconosciuto il diritto di essere risarcito per il danno subito a seguito di una infezione post-trasfusionale e la conseguente violazione del

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

diritto di accesso al tribunale, la Corte Edu ha accolto l'eccepita violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per essere stato, il ricorrente, privato del suo diritto a un processo equo, stante l'impossibilità per il ricorrente di beneficiare dell'attuazione di una decisione emessa in suo favore.

Per quanto riguarda l'argomentazione del Governo secondo la quale il ricorrente avrebbe dovuto adire le giurisdizioni interne per ottenere l'esecuzione della sentenza controversa, la Corte ha affermato che non si può esigere da un individuo, al quale è stato riconosciuto un credito nei confronti dello Stato all'esito di un procedimento giudiziario, che egli intenda anche una procedura di esecuzione forzata per ottenere quanto a lui dovuto (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004).

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

Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, i ricorrenti hanno denunciato anche una violazione del loro diritto di proprietà a causa della mancata esecuzione (primo ricorso) ovvero della protrazione della mancata esecuzione (secondo ricorso) delle decisioni che avevano riconosciuto il loro credito.

La Corte ha affermato che la mancata esecuzione o la protrazione della mancata esecuzione per un lungo lasso di tempo della sentenza definitiva che attribuisce diritti di credito direttamente esigibili dai ricorrenti ha leso il diritto al pacifico godimento dei loro beni. Disconoscendo la decisione giudiziaria, le autorità nazionali hanno impedito (ovvero illegittimamente differito per troppo tempo) ai ricorrenti di ricevere gli importi che potevano ragionevolmente aspettarsi di ottenere a seguito della sentenza di riconoscimento del diritto al risarcimento.

Di conseguenza, ha dichiarato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu.

➤ ***Violazione dell'articolo 13***

La Corte ha ritenuto che ai ricorrenti non sia stato garantito il diritto a un ricorso effettivo, pertanto anche la disposizione dell'articolo 13 risulta essere stata violata.

➤ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha accordato le somme richieste dai ricorrenti sia a titolo di danno materiale che morale, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme liquidate nelle sentenze esaurisce gli adempimenti a carico dello Stato quanto alle misure individuali.

Sul piano delle misure generali, le sentenze sono state tradotte in italiano e rese disponibili sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Non si ritengono, pertanto, necessari, altri provvedimenti.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.1.5. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6)**

F. e altri - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorsi nn. 70617/13, 5077/14, 5134/14, 62020/15, 62166/15 e 4777/16)

Esito:

- violazione dell'articolo 6 § 1

QUESTIONE TRATTATA**Mancata o tardiva esecuzione di sentenze nazionali definitive che hanno riconosciuto il diritto al pagamento di prestazioni professionali**

La Corte Edu ha riunito i ricorsi proposti da 13 avvocati che hanno lamentato la mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva di decisioni giudiziarie interne emesse in loro favore per prestazioni professionali effettuate nell'interesse del Consorzio di bonifica della Valle Telesina, in Campania.

I ricorrenti hanno dedotto la mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva di decisioni giudiziarie interne emesse in loro favore invocando gli articoli 6 e 13 della Convenzione e l'articolo 1 del Protocollo n. 1. Alla data della decisione i ritardi variavano da 7 a 16 anni. Pur avendo coltivato anche le azioni esecutive, non hanno conseguito integrale soddisfazione, a causa dell'incapienza della massa passiva del Consorzio e dell'esistenza di creditori privilegiati.

➤ **Violazione dell'articolo 6 § 1**

La Corte ha respinto le eccezioni della difesa italiana in ordine al mancato esaurimento delle vie interne (l'Italia aveva infatti obiettato che i ricorrenti non avevano esperito l'esecuzione forzata), e, basandosi sul proprio consolidato orientamento per cui la mancata attuazione delle sentenze costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo ex articolo 6 della Cedu (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004, e *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, § 28, 17 maggio 2011), ha accertato che le autorità italiane non hanno compiuto tutti gli sforzi necessari per far eseguire pienamente e a tempo debito le decisioni giudiziarie emesse in favore dei ricorrenti ed ha rilevato, quindi, una violazione dell'articolo 6 § 1.

La Corte ha ritenuto non necessario esaminare separatamente le doglianze sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, ritenendole assorbite nell'ambito della violazione dell'articolo 6.

Tre posizioni e il ricorso n. 5077/14 sono stati radiati dal ruolo a seguito della richiesta dei ricorrenti perché hanno ottenuto l'esecuzione in sede nazionale delle decisioni in questione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ Applicazione dell'articolo 41

La Corte, tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, ha ritenuto ragionevole accordare ai ricorrenti un equo indennizzo, di importo variabile in relazione alla specifica fattispecie, a titolo di danno morale, oltre alle spese in misura forfettaria.

Inoltre, la Corte ha dichiarato che lo Stato convenuto, entro tre mesi, deve assicurare con mezzi appropriati l'esecuzione delle decisioni giudiziarie interne ancora pendenti indicate nella tabella allegata alla sentenza.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per quanto riguarda le misure individuali, il Governo ha pagato le somme liquidate dalla Corte a titolo di danno morale e spese.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha, inoltre, provveduto a sollecitare la Gestione liquidatoria del Consorzio di bonifica, istituita con deliberazione regionale della Campania n. 94/6 del 03/04/2002 e la Regione Campania, a dare esecuzione ai giudicati nazionali.

Allo stato, la Gestione liquidatoria non ha fornito alcun riscontro. L'amministrazione regionale ha rappresentato, invece, la non imputabilità alla Regione dei rapporti e delle attività dei Consorzi poiché, nei limiti delle risorse a disposizione, la Gestione liquidatoria del Consorzio di Bonifica, istituita con deliberazione del Consiglio regionale nel 2002 a seguito della soppressione del Consorzio con il compito di accertare e definire tutti i rapporti attivi e passivi in essere, è competente a pagare i creditori, ivi compresi i ricorrenti. La Regione ha chiarito che ad essa è attribuito l'onere della copertura finanziaria della Gestione liquidatoria, attraverso lo stanziamento annuale di risorse nell'apposito capitolo di bilancio, ma, come statuito dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6068 del 2012 e dalla Corte di cassazione con sentenza n. 14668 del 2019, ciò non significa che, in caso di insufficienza di liquidità, si possa configurare una responsabilità patrimoniale concorrente dell'Ente territoriale, in quanto la cornice normativa esistente non qualifica la Gestione liquidatoria del soppresso Consorzio come un'articolazione organica della Regione.

La sentenza di condanna, laddove prevede oltre al pagamento del danno non patrimoniale l'impegno dello Stato a garantire l'esecuzione alle sentenze nazionali di merito, solleva questioni di carattere ordinamentale a causa delle difficoltà pratiche che si sono riscontrate in fase istruttoria, tali da rendere difficoltosa la corretta esecuzione della sentenza. In particolare, oltre al caso specifico della sentenza in esame, il problema si pone in tutte le ipotesi in cui i soggetti debitori sono rappresentati da enti locali in dissesto finanziario e consorzi o società *in house* non più operative. Nella prima ipotesi vige infatti il divieto, previsto dall'articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL) di intraprendere o proseguire, dalla data della dichiarazione di dissesto e sino

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256, azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Il tema dell'incapienza dei patrimoni dei soggetti debitori si ripropone con riferimento alle fattispecie in cui soggetti obbligati sono stati riconosciuti a livello nazionale, in base a sentenze passate in giudicato, esclusivamente enti dotati di autonomia patrimoniale, pur costituiti per legge dagli enti territoriali e di cui gli enti territoriali si avvalgono per l'esercizio di funzioni istituzionali. L'autonomia patrimoniale dell'ente debitore parrebbe escludere la responsabilità dei comuni e agli altri livelli di governo locale, a vario titolo coinvolti nelle vicende.

Tale problematica deve essere inquadrata nell'ambito della giurisprudenza della Corte Edu sul tema, che è consolidata nell'affermare che un credito costituisce un bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, se è sufficientemente accertato per essere esigibile, e nel riconoscere la responsabilità dello Stato a fronte di crediti accertati giudizialmente, liquidi ed esigibili, rimasti insoddisfatti a causa della dichiarazione di dissesto del comune.

Nel giudizio della Corte non rileva nemmeno la circostanza che l'Organo straordinario di liquidazione possa aver proposto al ricorrente una composizione amichevole, offrendo all'interessato una somma equivalente all'80% del suo credito, che significherebbe per il ricorrente rinunciare al 20% del suo credito. Le sentenze del 24 settembre 2013 sui ricorsi *De Luca c. Italia* n. 43870/04 e *Pennino c. Italia* n. 43892/04, sono in tal senso emblematiche dell'approccio al tema adottato dalla Corte Edu. È pur vero che in passato, in alcuni casi, le proposte transattive formulate ai ricorrenti dagli organi straordinari liquidatori degli enti locali sono state accettate, per cui si è giunti alla radiazione dal ruolo dei relativi ricorsi. Nella sentenza del 14 marzo 2019 sul ricorso *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07, concernente un caso di espropriazione indiretta caratterizzato dal fatto che alle operazioni era stata delegata una società privata, la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione nonché dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e, per l'effetto, ha condannato lo Stato italiano alla corresponsione in favore del ricorrente della somma di euro 880.000,00 per il danno materiale e morale e di euro 8.000,00 per le spese.

In particolare, sotto il profilo della violazione dell'articolo 6, la Corte Edu ha affermato che *“non si può accettare che lo Stato possa rifiutare di conformarsi a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda delegata in stato di insolvenza, nella misura in cui tale sentenza riguarda un debito per il quale è responsabile, in definitiva, l'amministratore delegante”*.

La tematica esposta impone, quindi, un'attenta riflessione ai fini della ricerca di soluzioni condivise che possano eliminare o quanto meno ridurre per il futuro le criticità riscontrate in sede di esecuzione delle sentenze della Corte Edu.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Anche questa sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.6. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6)

M. e altri c. Italia - Sentenza dell'8 luglio 2021 (ricorsi nn. 20903/15, 20973/15, 20980/15 e 24505/15)

Esito:

- violazione dell'articolo 6 § 1

QUESTIONE TRATTATA

Omessa rinnovazione istruttoria dibattimentale in sede di giudizio di appello concluso con la riforma *in peius* della sentenza di primo grado

La sentenza riguarda un gruppo di ricorsi proposti per denunciare la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6 della Convenzione, in relazione all'omessa rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale nell'ambito del giudizio di appello conclusosi con la riforma *in peius* della sentenza di primo grado, emessa nel procedimento penale nel quale i ricorrenti erano imputati per i delitti di truffa aggravata e associazione a delinquere.

I ricorrenti erano stati tratti a giudizio nell'ambito di un'inchiesta per truffa aggravata e associazione per delinquere, per avere costituito e gestito due cooperative agricole, le cui attività si erano risolte nella produzione di latte eccedente le quote comunitarie assegnate all'Italia e nell'eludere le relative obbligazioni fiscali compensative.

Il Tribunale di Saluzzo, con sentenza del 15 luglio 2009, ha condannato 6 imputati per truffa aggravata, assolvendoli dal reato di associazione a delinquere; ha assolto la settima imputata per entrambi i capi d'imputazione. La motivazione di questo verdetto era sostenuta, in ordine all'elemento soggettivo dei reati ascritti ai 6 imputati condannati, essenzialmente da due pilastri: quanto alla truffa, essi erano consapevoli degli artifici contabili volti a eludere le sanzioni per le eccedenze; quanto al reato associativo, il tribunale aveva opinato che esso potesse configurarsi solo se l'associazione fosse tesa a commettere più figure di reato e non una sola; tanto più che - in sé - l'eccedenza produttiva non era reato. Quanto all'imputata assolta, il tribunale aveva basato la decisione sul suo ruolo meramente esecutivo.

La Corte d'appello di Torino ha rovesciato tale verdetto, con sentenza del 30 giugno 2011. Tenuta ferma la condanna per la truffa aggravata, ha constatato la colpevolezza dei 6 imputati anche per il reato di associazione a delinquere, ritenendo errata l'interpretazione per cui l'associazione per delinquere potesse configurarsi solo in presenza della volontà di commettere futuri delitti diversi, dovendosi invece ammettere tale figura delittuosa anche se il proposito degli associati è di

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

commettere molti reati dello stesso tipo, ossia, nel caso di specie, una serie imprecisata di frodi. Per l'imputata assolta in primo grado, la Corte d'appello ha annullato il relativo capo della sentenza, discostandosi dal parere del Tribunale in merito all'interpretazione dei testimoni ritenendoli convincenti sul ruolo svolto dall'imputata nel disegno criminoso complessivo. La Corte d'appello, tuttavia, non ha ritenuto di rinnovare le prove testimoniali e di ordinare l'esame degli imputati: tra questi, solo l'imputata si è difesa ma non è stata sottoposta a esame.

La Corte di cassazione ha rigettato i ricorsi proposti dagli imputati.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

I ricorrenti hanno lamentato che la Corte d'appello non ha ordinato una nuova udienza dei testimoni dell'accusa e non li ha ascoltati prima di annullare il verdetto di assoluzione emesso a loro favore in primo grado, invocando l'articolo 6 della Convenzione sul diritto ad un processo equo.

In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che la Corte d'appello di Torino li aveva condannati per reati dai quali erano stati assolti in primo grado, dopo aver dato un'interpretazione diversa delle dichiarazioni dei testimoni che erano stati sentiti dal Tribunale. Anche se la credibilità dei testimoni a carico non era stata direttamente messa in discussione nel processo, la Corte d'appello aveva l'obbligo di sentirli direttamente prima di dare una nuova interpretazione delle loro dichiarazioni e di utilizzare tali dichiarazioni come base per la loro condanna.

La Corte europea ha, preliminarmente, riepilogato che, in via di principio, per assicurare il rispetto dell'articolo 6 della Cedu, occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove dichiarative (esami testimoniali o degli imputati), comprese le testimonianze decisive che tale giurisdizione deve interpretare per la prima volta in modo sfavorevole per l'imputato, deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*. La Corte ha richiamato i principi in materia di *reformatio in pejus* delle sentenze di assoluzione pronunciate in primo grado come descritti nelle sentenze *Lorefice c. Italia*, n. 63446/13, §§ 26 28, 29 giugno 2017 e *Tondo c. Italia*, n. 75037/14, §§ 38-39, 22 ottobre 2020. Nelle citate pronunce la Corte ha ritenuto incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell'imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto fossero state nuovamente assunte davanti al giudice di appello, anche nell'ipotesi in cui né l'imputato né il suo difensore abbiano sollecitato una nuova escussione dei testimoni. In particolare, coloro che hanno la responsabilità di decidere la colpevolezza o l'innocenza di un imputato dovrebbero, in linea di principio, essere in grado di ascoltare personalmente i testimoni e valutarne l'affidabilità, dal momento che la valutazione dell'attendibilità di un testimone è un compito complesso che di solito non può essere raggiunto con la semplice lettura delle sue

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dichiarazioni. Conseguentemente una giurisdizione di appello, quando è chiamata a esaminare una causa in fatto e in diritto, e a studiare nel complesso la questione della colpevolezza o dell'innocenza, non può, per motivi di equità del processo, deliberare su tali questioni senza una valutazione diretta dei mezzi di prova, comprese le testimonianze decisive che tale giurisdizione deve interpretare per la prima volta in modo sfavorevole per l'imputato. La Corte ha inoltre affermato che l'articolo 6 non implica sempre il diritto a un'udienza pubblica né il diritto di comparire personalmente. In materia, occorre tenere conto delle peculiarità del procedimento in causa e del modo in cui gli interessi della difesa sono stati esposti e protetti dinanzi alla giurisdizione d'appello, considerate soprattutto le questioni che quest'ultima doveva esaminare e la loro importanza per l'appellante.

La Corte ha chiarito la portata dell'obbligo del giudice di appello, differenziando la mera riqualificazione giuridica dei fatti dalla rivalutazione del fatto storico: la riacquisizione delle prove dichiarative non è richiesta quando la giurisdizione di appello condanna i ricorrenti dopo avere riveduto l'interpretazione di una questione puramente giuridica e senza riesaminare i fatti così come erano stati provati in primo grado, senza sentire direttamente la testimonianza sulla quale era fondata l'assoluzione (cfr. da ultimo *Dumitrascu c. Romania*, n. 29235/14, 15 settembre 2020); l'imputato deve essere esaminato dal giudice di appello prima di procedere alla riforma di assoluzione, anche nel caso in cui sia necessaria per la prima volta la verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo del reato. Invece, un ricorrente non può lamentare una violazione del suo diritto a un processo equo se ha rinunciato espressamente e inequivocabilmente al suo diritto di essere sentito dalla Corte d'appello, purché abbia avuto la possibilità di presentare tutte le sue argomentazioni difensive.

Nel caso in esame, la Corte Edu ha osservato che la Corte d'appello di Torino ha riformato la pronuncia assolutoria sul capo d'imputazione dell'associazione per delinquere, perché aveva dissentito dal giudice di prime cure in ordine al dolo, necessario alla perpetrazione del reato effettuando una valutazione diversa degli elementi costitutivi del reato. Secondo la Corte Edu, si tratta di un aspetto saliente della vicenda processuale che avrebbe certamente richiesto di ordinare l'esame degli imputati. Ha inoltre rilevato che la stessa Corte di cassazione italiana è generalmente orientata nel senso che – allorché il giudice d'appello riapre l'istruttoria dibattimentale ex articolo 603 codice di procedura penale – deve ordinare l'esame dell'imputato. Applicando questi dettami, la Corte di Strasburgo ha ravvisato la violazione dell'art. 6 Cedu nella circostanza che non si è svolto, in secondo grado, un segmento processuale in cui gli imputati avrebbero potuto offrire il loro punto di vista sull'elemento psicologico del reato.

Per quanto riguarda la posizione della ricorrente condannata in secondo grado, la Corte ha constatato che la riforma totale del favorevole pronunciamento di primo grado a suo svantaggio

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

avrebbe richiesto sia la nuova escussione dei testimoni (dai cui verbali in primo grado la Corte d'appello aveva, invece, tratto elementi significativi per condannarla) sia il suo esame diretto.

La Corte ha, pertanto, dichiarato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per essere stati, i ricorrenti, privati del loro diritto a un processo equo.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Oltre ad un risarcimento del danno morale di 50.000,00 euro ciascuno, i ricorrenti hanno richiesto che la loro condanna per il reato di associazione per delinquere venisse annullata, considerando che solo l'annullamento avrebbe potuto costituire una riparazione adeguata della violazione della Convenzione.

Per quanto riguarda la misura risarcitoria in forma specifica richiesta, la Corte ha affermato nuovamente che, quando un soggetto viene condannato all'esito di un processo che non ha soddisfatto le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione, un nuovo processo, o una riapertura del procedimento su richiesta dell'interessato, costituisce in linea di principio un mezzo idoneo per porre rimedio alla violazione constatata. Spetta in primo luogo allo Stato in causa scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, quali mezzi utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere all'obbligo previsto dall'articolo 46 della Convenzione alla luce delle circostanze particolari della causa.

La Corte ha accordato a ciascun ricorrente la somma di 6.500,00 euro per danno morale e ha respinto la domanda di spese da essi formulata, perché non documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con il pagamento delle somme accordate dalla Corte ai ricorrenti, nulla residua sul piano delle misure individuali.

Quanto alle misure generali, che riguardano il piano dell'adeguamento dell'ordinamento interno alla giurisprudenza europea, si ricorda che, già in epoca anteriore alla sentenza *Lorefice c. Italia*, le Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 27620 del 2016) hanno interpretato le norme del codice di procedura penale in senso conforme alla giurisprudenza europea e hanno affermato che la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale deve ritenersi doverosa anche nei giudizi celebrati nelle forme del rito abbreviato, dovendosi anche in tal caso valorizzare il criterio, da ritenere di carattere generalissimo, del convincimento al di là di ogni ragionevole dubbio. Successivamente, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ribadito che l'obbligatorietà della rinnovazione istruttoria opera anche nel caso di ribaltamento da proscioglimento a condanna nell'ambito di giudizio abbreviato non condizionato (sentenza n. 18620 del 2017). In tale contesto, l'articolo 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

all'ordinamento penitenziario) ha introdotto all'articolo 603 c.p.p. il comma 3-bis, che, nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, obbliga il giudice a disporre la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124 del 2019, si tratta di una deroga alle regole generali poste dai commi 1 e 3 dello stesso articolo 603 c.p.p., al dichiarato fine di armonizzare il ribaltamento della sentenza assolutoria in appello con le garanzie del giusto processo, secondo l'interpretazione ancora di recente offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La successiva giurisprudenza della Corte di cassazione ha progressivamente chiarito i principi fissati dalla Corte Edu in materia di *reformatio in pejus*.

La recentissima sentenza della Corte di cassazione n. 26481 del 2022, in tema di responsabilità penale in materia di infortuni sul lavoro, ha chiarito la necessità per il giudice d'appello di procedere, anche d'ufficio, alla rinnovazione processuale delle prove dichiarative in caso di riforma della sentenza di assoluzione basate su una diversa valutazione, in quanto non correlata alla natura delle prove in questione, ma al loro grado di incidenza sulla motivazione.

Con ordinanza n. 45179 del 2021, la prima Sezione penale della Corte di cassazione ha rimesso alle Sezioni Unite la questione di massima importanza della applicabilità generale del *dictum* della sentenza della Corte Edu dell'8 luglio 2021 in esame. Con ordinanza 17 gennaio 2022 è stata disposta la restituzione degli atti, ai sensi dell'articolo 172 disp. att. c.p.p., per una nuova valutazione della questione, affermando di non potere convenire con i giudici rimettenti sul fatto che la Corte europea avesse enunciato un principio di diritto vincolante a prescindere dalla specifica situazione processuale.

In considerazione, quindi dell'efficacia limitata ai casi in concreto decisi della pronuncia della Corte Edu, si ricorda che con specifico riguardo ai rimedi per l'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'articolo 1, comma. 13, lettera o), della legge 27 settembre 2021, n. 134 ha delegato il Governo a: *“introdurre un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di cassazione al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso, entro un termine perentorio; attribuire alla Corte di cassazione il potere di adottare i provvedimenti necessari e disciplinare l'eventuale procedimento successivo; coordinare il rimedio di cui alla presente lettera con quello della rescissione del giudicato, individuando per quest'ultimo una coerente collocazione sistematica, e con l'incidente di esecuzione di cui all'articolo 670 del codice di procedura penale”*. In attuazione della delega, il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

procedimenti giudiziari) con l'articolo 36 ha introdotto nel codice di procedura l'articolo 628-bis (Richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei Protocolli addizionali). Come affermato nella relazione al decreto legislativo (cfr. G.U. n. 245 del 19 ottobre 2022 Supplemento straordinario n. 5), “ L'indicazione contenuta nel criterio di delega di cui all'art. 1, comma 13, lett. o) va nel senso di superare l'assetto binario – da un lato, revisione europea e, dall'altro, incidente di esecuzione – fissato dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, a favore di un unico rimedio di nuovo conio, che affidi sempre alla Corte di cassazione la valutazione del dictum europeo, con un vaglio preliminare sul vizio accertato dalla Corte di Strasburgo. L'istituto deve dare esecuzione al triplice obbligo di neutralizzazione e rivalutazione della sentenza e di riapertura del procedimento derivante dalla sentenza europea di condanna alla restitutio in integrum, conservando però un ragionevole margine di apprezzamento a tutela del giudicato nazionale.”. La riforma entrerà in vigore il 30 dicembre 2022; l'articolo 91 del decreto legislativo reca le norme transitorie.

Si ritiene, in conclusione, che sono state adottate tutte le misure necessarie per intervenire sulla questione evidenziata dalla Corte nella sentenza in questione, in grado di impedire qualsiasi possibile violazione dei diritti dell'imputato.

M. c. Italia - Sentenza del 17 giugno 2021 (ricorso n. 67024/13)

Esito:

- violazione dell'articolo 6

QUESTIONE TRATTATA

Condanna in appello di persona parzialmente assolta in primo grado sulla base di una rinnovata valutazione delle dichiarazioni del testimone a carico senza rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale (principio di immediatezza)

Il ricorrente è stato rinviato a giudizio dinanzi al Tribunale di Cuneo per concussione, relativamente a fatti accaduti nell'aprile e nel giugno 2006. Il 28 gennaio 2011, dopo avere sentito vari testimoni, il Tribunale ha condannato il ricorrente per i fatti di aprile 2006, e lo ha assolto per i fatti di giugno, ritenendo le dichiarazioni della presunta vittima non corroborate dalle deposizioni degli altri testimoni e non concordanti con quelle che lo stesso aveva fatto durante le indagini preliminari. A seguito dell'appello della Procura e della parte civile, con sentenza del 17 aprile 2012, la Corte d'appello di Torino ha dichiarato il ricorrente colpevole di tutti i capi di imputazione esistenti a suo carico, precisando che sui fatti del giugno 2006 la principale prova a carico consisteva nella testimonianza della vittima. Il ricorrente presentava ricorso per cassazione, lamentando in particolare che il giudice d'appello lo aveva riconosciuto colpevole dei fatti di giugno 2006, per i

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

quali era stato assolto in primo grado, senza avere sentito direttamente il testimone a carico. Con sentenza del 12 aprile 2013, la Corte di cassazione ha respinto il ricorso per il fatto che la credibilità del testimone a carico non era mai stata messa in dubbio né dal Tribunale né dalla Corte d'appello, osservando che il giudice d'appello aveva semplicemente effettuato una lettura corretta e logica degli elementi di prova disponibili, elementi che il tribunale non aveva correttamente interpretato e di cui non aveva adeguatamente tenuto conto, ritenendo che il giudizio di colpevolezza fosse fondato.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

Il ricorrente ha eccepito la violazione del diritto all'equo processo tutelato dell'articolo 6 § 1 della Cedu, deducendo di essere stato dichiarato colpevole sulla base delle dichiarazioni rese da un testimone che la Corte d'appello non aveva sentito direttamente. La difesa del Governo ha argomentato che la Corte d'appello aveva fondato il suo giudizio di colpevolezza su vari elementi di prova, tra i quali la testimonianza di A., che pertanto non appariva esclusiva o determinante, e aveva proceduto a un esame critico e approfondito della motivazione della sentenza del Tribunale.

La Corte europea ha preliminarmente inquadrato il caso di specie nella cornice dei principi generali che regolano le modalità di applicazione dell'articolo 6 della Convenzione ai procedimenti di appello descritta nelle sentenze *Lorefice c. Italia*, n. 63446/13, §§ 26 28, 29 giugno 2017 e *Tondo c. Italia*, n. 75037/14, §§ 38-39, 22 ottobre 2020. Nelle citate pronunce la Corte ha ritenuto incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell'imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto fossero state nuovamente assunte davanti al giudice di appello, anche nell'ipotesi in cui né l'imputato né il suo difensore abbiano sollecitato una nuova escussione dei testimoni.

Nel merito, i giudici di Strasburgo hanno osservato che la Corte d'appello di Torino, nel riconoscere il ricorrente colpevole dei fatti di concussione di giugno 2006, rispetto ai quali era stato assolto in primo grado, aveva fondato il suo giudizio in maniera determinante sui verbali relativi alle dichiarazioni della vittima del reato, A. Pertanto, emettendo un giudizio di colpevolezza senza aver sentito tale testimone, essa aveva pregiudicato in maniera significativa i diritti della difesa. Il fatto che la Corte d'appello di Torino abbia riformato la pronuncia assolutoria sull'episodio del giugno 2006 in dissenso con il giudice di prime cure in ordine alla credibilità della parte lesa, è un aspetto saliente della vicenda processuale che avrebbe certamente richiesto di ordinare un suo nuovo esame. Per tali ragioni la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

Gli eredi del ricorrente, nelle more deceduto, hanno richiesto la somma di 104.000,00 euro per danno materiale, affermando che tale somma corrisponde al risarcimento che il ricorrente ha dovuto versare alla parte civile, oltre alla somma di 40.000,00 euro per danno morale.

La Corte ha ritenuto che, non potendosi prevedere quale sarebbe stato l'esito del procedimento se la violazione constatata non avesse avuto luogo, non doveva essere accordato alcun risarcimento per danno materiale. Ha accordato, invece, la somma complessiva di 6.500,00 euro per il danno morale subito dal ricorrente da versarsi agli eredi, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza del 17 giugno 2021 è divenuta subito definitiva e si è proceduto agli adempimenti per corrispondere ai ricorrenti il pagamento delle somme liquidate nella sentenza.

Per le misure generali si rinvia a quanto rappresentato per la sentenza M. e altri dell'8 luglio 2021 (1.1.6).

D.F. c. Italia - Sentenza del 17 giugno 2021 (ricorso n. 53729/15)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 § 1**

QUESTIONE TRATTATA

Condanna in appello di persona parzialmente assolta in primo grado sulla base di una rinnovata valutazione delle dichiarazioni del testimone a carico senza rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale

Anche il presente ricorso verte sulla tematica già oggetto delle sentenze della Corte sopra riportate.

Nel caso di specie, la vicenda penale all'origine del ricorso proposto riguarda un insegnante di scuola media, accusato di avere aggredito sessualmente, durante una gita scolastica un'alunna che aveva allora tredici anni, e di avere poi avuto con lei per parecchi mesi una relazione sentimentale.

Con sentenza del 26 gennaio 2010, il Tribunale di Pistoia, dopo aver interrogato numerosi testimoni, tra cui C.S., mediante audizione protetta, ha assolto il ricorrente, considerando che, sebbene l'esistenza per oltre due anni di una relazione sentimentale di natura erotica tra lui e C.S. fosse stata dimostrata dalle diverse testimonianze e dalle intercettazioni telefoniche effettuate nel corso delle indagini, i due episodi di abusi sessuali ascritti nel capo di imputazione non erano stati dimostrati. Il Tribunale ha ritenuto che la versione del ricorrente non fosse credibile, ma, considerato

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

che C.S. era l'unica testimone diretta dei presunti abusi sessuali e che le dichiarazioni fatte da quest'ultima erano state in parte smentite dalle testimonianze di due sue amiche, N.M. e S.L., con le quali si era confidata all'epoca dei fatti, non ha ritenuto le dichiarazioni di quest'ultima sufficienti per fondare un giudizio di colpevolezza.

A seguito dell'appello della Procura, con sentenza emessa il 21 febbraio 2013, la Corte d'appello di Firenze ha ribaltato la sentenza e condannato il ricorrente, ritenendo che affermare la non attendibilità delle dichiarazioni di C.S. perché dettate dal timore della ragazza di nuocere al ricorrente, fosse una contraddizione in termini. La Corte d'appello ha precisato che le sue conclusioni non derivavano da una valutazione diversa della credibilità di C.S., ma da una lettura diversa degli elementi del fascicolo, e che le prove documentali, soprattutto le trascrizioni dei messaggi e delle conversazioni telefoniche intercettate, avevano un ruolo determinante nel suo giudizio, non ponendosi, nel caso di specie, alcuna questione di compatibilità con l'articolo 6 della Convenzione, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Dan c. Moldavia* (n. 8999/07, 5 luglio 2011).

Il ricorrente ha presentato ricorso per cassazione, affermando in particolare che la Corte d'appello lo aveva dichiarato colpevole basandosi esclusivamente sulle dichiarazioni di C.S., senza averla sentita direttamente. Con sentenza del 21 maggio 2015, la Corte di cassazione ha respinto il ricorso, osservando che la Corte d'appello aveva cercato di fare una lettura corretta e logica delle dichiarazioni di C.S., che aveva debitamente tenuto conto degli altri elementi di prova, e che aveva considerato che le incertezze del Tribunale rispetto alle testimonianze di N.M. e S.L. non erano pertinenti ai fini della valutazione della credibilità della versione della vittima.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

La Corte Edu ha osservato che la Corte d'appello di Firenze aveva ribaltato il giudizio di assoluzione emesso in primo grado sulla base delle deposizioni di C.S., presunta vittima e unico testimone degli abusi sessuali denunciati, emettendo un giudizio di colpevolezza senza aver sentito C.S. direttamente, ledendo in maniera significativa i diritti della difesa. Anche se è vero che spettava alla Corte d'appello valutare i diversi elementi di prova raccolti, e l'accusa era corroborata soprattutto dal risultato di intercettazioni telefoniche, restava comunque il fatto che la testimonianza di C.S. aveva avuto senza dubbio un peso determinante nella condanna del ricorrente e che la Corte d'appello aveva proceduto a una nuova interpretazione delle dichiarazioni fatte da questa testimone dinanzi al Tribunale.

Rinviano ai principi generali che regolano le modalità di applicazione dell'articolo 6 della Convenzione ai procedimenti di appello, così come richiamati nelle sentenze *Dan c. Moldavia* (n. 8999/07, § 30, 5 luglio 2011), *Lorefice c. Italia* (sopra citata, § 36), e *Tondo c. Italia* (n. 75037/14, §§ 38-

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

39, 22 ottobre 2020), secondo cui occorre che il giudice, il quale pervenga per la prima volta a condannare un imputato sulla base di prove dichiarative (esami testimoniali o degli imputati), deve assumerle direttamente e vagliarne l'attendibilità, non essendo sufficiente la lettura di verbali di momenti processuali svoltisi *aliunde*, la Corte è pervenuta, anche in questo caso, alla dichiarazione di violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per essere stato, il ricorrente privato del suo diritto a un processo equo.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha respinto la richiesta di risarcimento del danno materiale avanzata dal ricorrente per le conseguenze nefaste che avrebbe avuto sulla sua salute la detenzione da lui scontata a causa della sua condanna, non ravvisando alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto. Ha, invece, accordato la somma di 6.500,00 euro per danno morale.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza 17 giugno 2021 è divenuta definitiva in data 17 settembre 2021. Con nota del 16.05.2022 la Corte d'appello di Genova ha comunicato che la prossima udienza del procedimento di revisione attualmente pendente è fissata al 21.9.2022 per assunzioni istruttorie.

Per le misure generali si rinvia a quanto rappresentato per la sentenza M. e altri dell'8 luglio 2021 (1.1.6).

1.1.7. In materia di diritto a un equo processo (articolo 6), diritto a un ricorso effettivo (articolo 13) e tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1)

D. c. Italia - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorso n. 43887 del 2004)

Esito:

- violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 Protocollo n. 1, non violazione dell'articolo 13

QUESTIONE TRATTATA

Mancata o tardiva esecuzione di sentenze nazionali definitive che hanno riconosciuto il diritto al risarcimento dei danni derivanti da procedure espropriative di beni per pubblica utilità

La vicenda all'origine del ricorso attiene all'espropriazione di un fondo sito nel Comune di Casalduni (BN) di proprietà del dante causa della ricorrente, costituitasi successivamente in qualità di erede, che ha preso le mosse dall'occupazione in via d'urgenza disposta nel febbraio del 1989, per la prevista durata di anni tre decorrenti dalla redazione del verbale di immissione in possesso (avvenuta il 18 aprile 1989).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

In mancanza di valido decreto di espropriazione, con atto di citazione notificato il 3 ottobre 1992 il proprietario del terreno ha convenuto in giudizio il Comune di Casalduni per la restituzione del fondo con ripristino dello *status quo ante* o, in caso di accessione invertita, per il pagamento della somma che la consulenza avrebbe accertato, con rivalutazione monetaria ed interessi.

Previo espletamento di consulenza tecnica d'ufficio la controversia è stata decisa con sentenza del Tribunale di Benevento del 18 marzo 2005, in forza della quale il Comune di Casalduni è stato condannato al pagamento della somma di euro 20.938,28 a titolo di risarcimento del danno per occupazione illegittima, oltre rivalutazione secondo indici ISTAT con decorrenza 30 aprile 1989 ed interessi legali sulla somma rivalutata.

Il giudizio di secondo grado si è concluso con sentenza della Corte d'appello di Napoli n. 1166 del 26 marzo 2008, di inammissibilità sia dell'appello principale sia dell'appello incidentale.

A detta pronuncia ha fatto seguito un atto di transazione *inter partes* del 12 dicembre 2008 in virtù della quale: 1) il debito del Comune ed il corrispondente credito della ricorrente, in esecuzione della predetta sentenza, ammontava ad euro 79.850,50 di cui euro 6.398,53 per spese di avvocato; 2) il Comune di Casalduni si impegnavo a corrispondere la somma di euro 6.398,53 direttamente all'avvocato e il residuo importo di euro 73.452,17, senza ulteriori interessi, alla ricorrente in sei rate scadenzate.

Al punto 6 del predetto atto di transazione le parti convenivano sul carattere non novativo dell'atto, ma di semplice rateizzazione del debito del Comune, per cui in caso di ritardato pagamento di una sola rata e anche di quanto dovuto all'avvocato, il debitore avrebbe perso il beneficio della rateizzazione e la creditrice avrebbe potuto mettere in esecuzione la precitata sentenza con ripresa della decorrenza di rivalutazione ed interessi, dalla data dell'accordo fino all'effettivo soddisfo, con imputazione delle somme incassate secondo la seguente priorità: spese, interessi, rivalutazione e da ultimo sorte capitale.

Con il ricorso alla Corte Edu la ricorrente ha rappresentato che il Comune di Casalduni ha adempiuto soltanto in parte all'obbligo di pagamento assunto con transazione del 12 dicembre 2008, in quanto dopo aver pagato nel 2009 la somma di euro 24.542,17, ha interrotto i pagamenti, cosicché residua un credito pari a euro 52.920,00. La ricorrente ha concluso per l'accertamento delle violazioni degli articoli 6 e 13 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, con condanna dello Stato italiano alla corresponsione di quanto non pagato dal Comune di Casalduni oltre interessi legali dal 31 dicembre 2012, nonché di un'ulteriore somma a titolo di danno non patrimoniale, oltre alla refusione delle spese per il giudizio innanzi alla Corte.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ **Violazione dell'articolo 6**

La ricorrente ha lamentato principalmente la mancata esecuzione della sentenza del Tribunale di Benevento del 18 marzo 2005 emessa in suo favore, invocando l'articolo 6 § 1 della Convenzione. La Corte Edu, da un lato, ha respinto le eccezioni del Governo in ordine alla mancanza di qualità di vittima della ricorrente, motivata dal fatto che era stata conclusa una transazione in suo favore e al mancato esaurimento delle vie interne, in quanto il creditore avrebbe potuto esperire azioni esecutive per l'attuazione della sentenza a lui favorevole.

La Corte ha richiamato il proprio consolidato orientamento per cui la mancata attuazione delle sentenze costituisce di per sé violazione del principio del giusto processo ex articolo 6 Cedu, poiché l'esecuzione di un provvedimento o di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve essere considerata parte integrante del processo. Pertanto, la mancata esecuzione di un decreto ingiuntivo di pagamento priva di ogni effetto utile il diritto di accesso a un tribunale di cui all'articolo 6, comma 1, Cedu e viola altresì il diritto al rispetto dei propri beni protetto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Peraltro, la Corte ha rinviato alla sua giurisprudenza relativa alla mancata esecuzione o all'esecuzione tardiva di decisioni giudiziarie interne definitive (*Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997 II) ed ha concluso che nelle sentenze di principio *Ventorino c. Italia*, n. 357/07, 17 maggio 2011, *De Trana c. Italia*, n. 64215/01, 16 ottobre 2007, *Nicola Silvestri c. Italia*, n. 16861/02, 9 giugno 2009, *Antonetto c. Italia*, n. 15918/89, 20 luglio 2000, *De Luca c. Italia*, n. 43870/04, 24 settembre 2013, ha accertato che vi è stata violazione in merito a questioni simili a quelle che sono oggetto della presente causa.

Esaminati tutti gli elementi sottoposti, la Corte, non avendo rilevato alcun fatto o argomento idoneo a convincerla a giungere a una conclusione diversa per quanto riguarda la fondatezza della doglianza in questione, ha ritenuto che nel caso di specie le autorità non abbiano compiuto tutti gli sforzi necessari per far eseguire pienamente e a tempo debito la decisione giudiziaria emessa in favore della ricorrente, evidenziando una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

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

La Corte ha dichiarato anche la violazione dell'art. 1, Protocollo 1, della Convenzione tenuto conto delle sue constatazioni nella causa *Ventorino* sopra citata.

➤ **Non violazione dell'articolo 13**

La Corte ha escluso la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

La Corte ha riconosciuto alla ricorrente la somma di euro 9.600,00 a titolo di risarcimento del danno morale, oltre alle spese per euro 500,00.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha dichiarato, altresì, che lo Stato, entro tre mesi, deve assicurare con mezzi appropriati l'esecuzione della decisione giudiziaria interna ancora pendente.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per quanto riguarda le misure individuali, oltre al pagamento delle somme liquidate dalla Corte, non residuano altri rimedi da apportare.

Quanto alle iniziative adottate per assicurare l'esecuzione della sentenza del Tribunale di Benevento del 18 marzo 2005, emessa nei confronti del Comune di Casalduni, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha formalmente sollecitato l'Ente a dare esecuzione al giudicato nazionale, allo stato, senza alcun riscontro.

Per l'esatta esecuzione della sentenza si pongono le problematiche evidenziate in sede di esame delle misure da adottare per la chiusura del caso della sentenza 16 dicembre 2021 (ricorsi nn. 70617/13, 5077/14, 5134/14, 62020/15, 62166/15 e 4777/16).

Anche questa sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

C. e altri c. Italia - Sentenza del 16 dicembre 2021 (ricorsi nn. 17607/08, 65438/09, 25185/10, 3331/11 e 81606/12)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1 Protocollo n. 1**

QUESTIONE TRATTATA

Mancata o tardiva esecuzione di sentenze nazionali definitive che hanno riconosciuto il diritto al risarcimento dei danni derivanti da procedure espropriative di beni per pubblica utilità

La Corte europea ha riunito e deciso congiuntamente 5 ricorsi con i quali i ricorrenti hanno lamentato di non aver concretamente ottenuto quanto loro riconosciuto in sede giurisdizionale interna per avere subito procedure espropriative illegittime.

La decisione ripete i principi affermati nella sentenza resa in pari data sul ricorso n. 43887/04.

Per quanto riguarda l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte ha confermato che non è opportuno chiedere a una persona che ha ottenuto il riconoscimento di un credito nei confronti dello Stato all'esito di un procedimento giudiziario di dover poi avviare la procedura di esecuzione forzata per ottenere soddisfazione (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004; *Ventorino c. Italia*, 357/07, § 28, 17 maggio 2011; *De Trana c. Italia*, n. 64215/01, 16 ottobre 2007, *Nicola Silvestri c. Italia*, n. 16861/02, 9 giugno 2009, *Antonetto c. Italia*, n. 15918/89, 20 luglio 2000). A fortiori, non è richiesto di opporsi al recupero di una somma già pagata da un'autorità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

pubblica in virtù di una decisione interna che, in ogni caso, secondo la giurisprudenza della Corte (*Arnaboldi c. Italia*, n. 43422/07, § 52, 14 marzo 2019), comporta per lo Stato un obbligo di pagamento.

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

Tenuto conto dei documenti in suo possesso e delle sentenze di principio citate che hanno concluso che vi è stata violazione in merito a questioni simili a quelle che sono oggetto della presente causa, la Corte Edu ha ritenuto ragionevole accordare ai ricorrenti un'equa riparazione commisurata alla lunghezza del ritardo nell'esecuzione delle decisioni nazionali.

Inoltre, la Corte ha dichiarato che lo Stato convenuto, entro tre mesi, deve assicurare con mezzi appropriati l'esecuzione delle decisioni giudiziarie interne ancora pendenti indicate nella tabella allegata alla sentenza.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

In relazione al pagamento dell'equa soddisfazione, dal formulario acquisito in data 4 maggio 2022 dal Ministero dell'economia e delle finanze risulta che per i ricorsi nn. 17607/08, 65438/09 e 3331/11 il pagamento risulta non essere stato ancora effettuato per mancata trasmissione da parte dei ricorrenti della documentazione propedeutica alla liquidazione.

Quanto alle misure approntate per assicurare l'esecuzione delle sentenze nazionali, si rappresenta che il Governo, ha provveduto a trasmettere la sentenza di condanna della Corte Edu agli Enti obbligati, invitandoli a provvedere al pagamento di quanto riconosciuto ai ricorrenti dalle autorità giudiziarie interne.

Dalle informazioni ricevute dagli Enti obbligati, risulta che:

-per il ricorso n. 17607/08, il Consorzio obbligato, in data 22.2.2022, ha provveduto a pagare ai ricorrenti la somma complessiva di euro 1.090.320,00 comprensiva di interessi e rivalutazione, in esecuzione delle sentenze nazionali;

per il ricorso n. 25185/10, la gestione liquidatoria del Consorzio, ha comunicato l'inserimento del credito nel piano di liquidazione e che, per superare le difficoltà emerse nel corso della procedura ha sollecitato la Giunta regionale abruzzese per "l'adozione di misure straordinarie, non di competenza dei liquidatori, atte fronteggiare e/o riequilibrare la situazione";

per i ricorsi nn. 65438/09, 3331/11 e 81606/12 il Consorzio tenuto all'esecuzione delle sentenze nazionali in relazione ai ricorsi sopraindicati, ha rappresentato che è attualmente pendente, davanti la Corte di cassazione, un giudizio in cui i ricorrenti sono intervenuti al fine di veder attribuito direttamente ad essi e non al Consorzio una parte del maggior credito, che quest'ultimo a seguito di un lodo arbitrale, vanta nei confronti di un terzo.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Quanto alle misure generali, la sentenza è stata tradotta in italiano e resa disponibile sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.8. In materia di imparzialità del giudice (articolo 6)

B. c. Italia - Sentenza del 20 maggio 2021 (ricorso n. 5312 del 2011)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 13**

QUESTIONE TRATTATA

Difetto di oggettiva imparzialità di un arbitro, dirigente e difensore della capogruppo della società avversaria della ricorrente nel procedimento civile

La questione alla base della vertenza riguarda rapporti commerciali intercorrenti tra l'ENEL e la S.p.A. ricorrente, operante nel settore della costruzione e gestione di centrali idroelettriche e di energia rinnovabile, derivanti da un accordo preliminare contenente l'impegno delle parti di realizzare un progetto relativo alla concessione dal governo albanese per la costruzione di una centrale idroelettrica, che la ricorrente aveva formalizzato nel 1997.

In data 2 febbraio 2000, dopo anni di trattative con ENEL, la ricorrente ha firmato un accordo di collaborazione con la controllata ENELPOWER S.p.a., per la realizzazione di una centrale idroelettrica in Albania. Una delle principali disposizioni dell'accordo era l'obbligo della ricorrente di vendere all'ENEL (società madre) l'energia elettrica che sarebbe stata prodotta nella centrale, in vista della sua distribuzione ai clienti dell'ENEL in Italia. All'articolo 11 del contratto di collaborazione, le parti si sono obbligate a deferire alla Camera Arbitrale della Camera di Commercio di Roma (C.A.R.) eventuali controversie future. A seguito di una procedura di valutazione della concessione, ENELPOWER, non concordando con i metodi e l'esito della valutazione e nutrendo dubbi in ordine alla realizzabilità del progetto, ha deciso di non adempiere l'accordo di collaborazione.

Nel novembre 2000, la società ricorrente ha proposto ricorso alla C.A.R. contro ENELPOWER, con istanza di accertare la violazione del contratto di collaborazione da parte di quest'ultima e la risoluzione contrattuale, oltre al risarcimento dei danni, valutati in 237.500.000.000 lire italiane (controvalore in euro, pari a euro 130.000.000 circa). Costituitasi nel procedimento, ENELPOWER ha nominato quale suo arbitro un soggetto che, alla data dei fatti in contestazione, aveva assunto la rappresentanza giudiziale dell'ENEL in qualità di suo legale in una controversia civile parallela, conclusa definitivamente nel 2001. A seguito dell'invito della C.A.R. agli arbitri designati di comunicare ogni potenziale conflitto di interessi, la dichiarazione di accettazione fornita

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dall'arbitro indicato dalla ENELPOWER non riferiva esplicitamente l'assenza di conflitto di interessi. Il 6 dicembre 2002, la ricorrente ha ricusato l'arbitro indicato da ENELPOWER, in considerazione del fatto che tale arbitro era stato un membro del consiglio di amministrazione, vicepresidente e, quindi, legale rappresentante di ENEL, capogruppo di ENELPOWER, tra il 1995 e il 1996, oltre al fatto che aveva agito e agiva tuttora in qualità di avvocato dell'ENEL. La richiesta di ricusazione è stata dichiarata inammissibile dal Presidente del Tribunale di Roma perché presentata fuori termine. Qualsiasi motivo di ricusazione dell'arbitro, se scoperto dopo la conclusione del procedimento arbitrale, poteva essere sollevato soltanto attraverso procedimenti di revoca straordinaria.

In sede di impugnativa del lodo arbitrale, la Corte d'Appello di Roma ha respinto il ricorso del ricorrente, incentrato sull'inesistenza o nullità del lodo arbitrale in ragione della mancanza di imparzialità dovuta ai suoi legami con il gruppo ENEL, dichiarando esecutivo il lodo in data 19 dicembre 2003. La decisione è stata confermata dalla Corte di cassazione che, pur ritenendo ammissibile il reclamo del ricorrente relativo alla nullità del lodo derivante dalla mancanza di imparzialità di uno dei componenti del collegio, ha respinto il ricorso perché non risultava dimostrata l'esistenza di un legame tra l'arbitro ed ENELPOWER e il conseguente "allineamento di interessi", ostativo all'imparzialità del lodo.

➤ *Violazione dell'articolo 6 § 1*

Dinanzi alla Corte europea, la ricorrente ha lamentato che, in ragione dei legami professionali tra l'arbitro N.I. e l'ENEL, entità capogruppo dell'ENELPOWER, l'arbitro difettesse dell'indipendenza e dell'oggettiva imparzialità richiesta per l'esercizio della funzione decisoria, con violazione del suo diritto a un equo processo sancito nell'articolo 6 della Convenzione.

La ricorrente ha sostenuto che le disposizioni del codice di procedura civile italiano in vigore all'epoca fossero inadeguate a garantire l'imparzialità e l'indipendenza degli arbitri, in quanto subordinavano la ricusazione dell'arbitro alla presentazione di prove che dimostrassero che egli aveva interesse nella causa (articolo 51, comma 1, n. 1, c.p.c.). Inoltre, i precedenti impegni dell'arbitro con una delle parti avrebbero dovuto condurre in ogni caso alla nullità del lodo, in conformità alla clausola generale dell'articolo 51, comma 2, c.p.c. (gravi ragioni di convenienza). La ricorrente ha inoltre affermato che i vizi del procedimento arbitrale erano talmente palesi che il lodo non avrebbe dovuto ottenere il riconoscimento da parte delle altre giurisdizioni.

Nella propria difesa il Governo ha sostenuto che i quattro differenti procedimenti (il procedimento arbitrale, l'istanza di ricusazione, l'impugnazione per nullità e la causa civile risarcitoria) non dovessero essere considerati quattro fasi del medesimo procedimento, e pertanto la portata del riesame della Corte avrebbe dovuto essere limitata alla valutazione della compatibilità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

con l'articolo 6 § 1 della Convenzione esclusivamente della decisione di non annullare il lodo arbitrale. In ogni caso, il Governo ha sostenuto che l'unico procedimento del quale la Corte avrebbe potuto disporre la riapertura sarebbe stata l'impugnazione per nullità e non il procedimento arbitrale stesso.

La Corte Edu ha ravvisato la non correttezza del pronunciato dei giudici italiani, nella considerazione che la mancanza di oggettiva imparzialità opera non soltanto per gli organi decisionali giurisdizionali ma, anche nell'ipotesi di collegio arbitrale, con la discendente illegittimità della decisione assunta in carenza di tale requisito.

La Corte ha ritenuto che, la presenza di un arbitro che abbia avuto rapporti lavorativi, sia pur parzialmente anteriori alla data dell'investitura nel collegio arbitrale, costituisce un elemento lesivo del requisito di imparzialità del collegio arbitrale, alla luce dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Alla medesima conclusione, secondo la Corte, sarebbe stato possibile giungere nel frangente in cui uno dei componenti avesse omesso di indicare il legame lavorativo con una delle parti della procedura, precedente alla sua investitura nel collegio arbitrale. Nell'iter arbitrale, per effetto dell'articolo 6 § 1 Cedu, grava sui componenti del collegio l'obbligo di palesare ogni eventuale conflitto con le parti in contesa. La terzietà, indipendenza e imparzialità dell'arbitro è individuabile, ad avviso della Corte Edu, nel "diritto a un tribunale equo". La Corte ha distinto tra arbitrato volontario e arbitrato obbligatorio. Nel caso di arbitrato volontario, si è in presenza di un libero consenso all'adesione, espresso firmando una clausola compromissoria, in cui le parti rinunciano volontariamente ad alcuni diritti garantiti dalla Convenzione. Tale rinuncia non è incompatibile con la Convenzione stessa, a condizione che la stessa sia stabilita in modo libero, legittimo e inequivocabile. Inoltre, nel caso di alcuni diritti della Convenzione, una rinuncia, per essere efficace ai fini della Convenzione stessa, richiede garanzie minime proporzionate alla sua importanza, tra cui l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo o del collegio giudicante.

Alla luce di quanto sopra, la Corte ha ritenuto che la società ricorrente non potesse essere considerata rinunciataria, in maniera inequivocabile, sia della garanzia di imparzialità degli arbitri, (come stabilito dalle regole dell'organismo arbitrale prescelto), sia dell'aspettativa che i tribunali nazionali assicurino che il lodo arbitrale rispetti le regole pertinenti del codice di procedura civile italiano, ivi comprese quelle relative all'imparzialità degli arbitri.

La procedura di arbitrato avrebbe dovuto offrire le garanzie di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, che in realtà non ha offerto. Sotto il profilo dell'imparzialità, l'articolo 6 § 1, tiene conto, dell'assenza di pregiudizi, valutabile in base a parametri di carattere "soggettivo" e "oggettivo": il primo, basato sulle convinzioni personali e sul comportamento di un determinato decidente, per accertare se abbia mostrato qualsiasi pregiudizio o parzialità personale in un

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

determinato caso; il secondo, finalizzato a stabilire se il tribunale o il collegio abbia offerto, in particolare attraverso la sua composizione, garanzie sufficienti per escludere ogni legittimo dubbio sulla sua imparzialità. Per la Corte EDU, è soltanto il criterio oggettivo a dover essere preso in considerazione, nel caso di specie, essendo di natura funzionale e, come tale, attinente ai legami professionali, finanziari o personali tra un giudice o il collegio e una parte in una causa.

Il ruolo di vicepresidente e membro del Consiglio di Amministrazione di ENEL, rivestito dall'arbitro, tra il 1995 e il 1996, e il suo ruolo di avvocato per ENEL in almeno una controversia, che si è sovrapposta al procedimento arbitrale, ha inficiato l'imparzialità del componente del collegio, in quanto ha creato un dubbio e timori nel ricorrente, ritenuti dalla Corte ragionevoli e oggettivamente giustificati, con la conseguenza della violazione dell'articolo 6 §1 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La società ricorrente ha richiesto, altresì, alla Corte di ordinare allo Stato italiano di riaprire il procedimento che aveva convalidato il lodo arbitrale in violazione dell'articolo 6 § 1 e di procedere con una nuova determinazione delle sue richieste, da parte di un tribunale indipendente e imparziale. In particolare, il ricorrente ha sostenuto che, poiché il rimedio straordinario di revoca (artt. 395 e 396 del Codice di procedura civile) non poteva essere utilizzato per chiedere la riapertura di un caso a seguito di una sentenza della Corte Edu per violazione dell'articolo 6 della Convenzione, un'ordinanza della Corte che prevedesse la riapertura dei procedimenti sarebbe stato il mezzo più efficace, se non l'unico, per ottenere la *restitutio in integrum*.

Il Governo italiano, a sua difesa, ha obiettato che la riapertura del procedimento avrebbe leso gli interessi legittimi di terzi, facendo riferimento ai precedenti della Corte costituzionale (sentenze n. 93 del 2018 e n. 123 del 2017) che hanno dichiarato infondate le questioni di costituzionalità degli articoli 395 e 396 del codice di procedura civile, nella parte in cui non includono, tra i casi di revoca di una sentenza, il riesame di una causa civile a seguito di una sentenza che ha accertato una violazione di una disposizione della Convenzione, principalmente per motivi di protezione dei terzi.

In ordine al danno patrimoniale la ricorrente ha affermato che il voto dell'arbitro era stato essenziale per l'approvazione del lodo. Il presunto danno materiale è stato stimato in euro 395.089.527,77, ossia un importo pari alle richieste di risarcimento che erano state respinte dal Tribunale arbitrale, mentre la perdita di profitto è stata quantificata in euro 816.000.000,00, se calcolato dalla data del lodo arbitrale, ovvero nella cifra di euro 343.200.000,00, se calcolata dalla data della sentenza definitiva della Corte di cassazione che ha confermato la validità del lodo. Inoltre, la ricorrente ha richiesto euro 646.746,37 a titolo di spese, oltre le imposte che avrebbero potuto esserle addebitate, per il danno non patrimoniale.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha respinto la richiesta del ricorrente per la riapertura dei procedimenti, precisando che spetta agli Stati contraenti decidere il modo migliore per eseguire le sentenze della Corte, senza sconvolgere indebitamente i principi dell'autorità di cosa giudicata o della certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare laddove tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da proteggere.

Per ciò che concerne la domanda di equa soddisfazione, la Corte ha ritenuto di non rilevare alcun nesso causale tra la violazione accertata e il danno patrimoniale addotto e, pertanto, ha respinto la domanda della ricorrente relativa al risarcimento economico in relazione al danno materiale e al mancato guadagno presumibilmente derivante dall'esito del procedimento nazionale. La Corte, sulla base della fondatezza della violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, ha ritenuto giustificato il risarcimento per il solo danno morale, con riguardo all'intervenuta violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, condannando lo Stato italiano al pagamento di euro 15.000,00, oltre euro 35.000,00 in relazione a costi e spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con il pagamento delle somme accordate dalla Corte non residuano altri adempimenti sotto il profilo delle misure individuali di esecuzione.

Sul piano delle misure generali, si rileva che la stessa Corte ha ritenuto di interesse la modifica normativa successiva alla presentazione del ricorso. La Corte ha rilevato positivamente che il decreto legislativo 2 febbraio 206 n. 40 ha modificato radicalmente l'articolo 815 c.p.c. e i motivi di ricusazione degli arbitri, prevedendo un rafforzamento dei principi di indipendenza e imparzialità nell'arbitrato, in misura simile ai tribunali ordinari. In particolare, il nuovo articolo 815, comma 1, n. 5, indica quale motivo di ricusazione il fatto che l'arbitro fornisca regolarmente consulenza a una parte del procedimento arbitrale o, *inter alia*, alla società che la controlla.

Si osserva, che l'articolo 3, comma 51, lettera c), del decreto legislativo n. n. 149 del 2022, in attuazione delle delega di cui all'articolo 1, comma 15, della legge n. 206 del 2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile) ha, inoltre, inserito nell'articolo 815 c.p.c. un ulteriore motivo di ricusazione (il n. 6-bis), che reintroduce una clausola aperta di ricusazione, consistente nella emersione di gravi ragioni di convenienza, che possano incidere sull'indipendenza e sull'imparzialità degli arbitri. In tema di revisione delle sentenze civili l'articolo 3, comma 27, dello stesso decreto legislativo n. 149 del 2022 ha introdotto all'articolo 362 c.p.c. una nuova ipotesi di revocazione delle sentenze il cui contenuto sia stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione o a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Le nuove disposizioni avranno efficacia a decorrere dal 30 giugno 2023 e si applicheranno ai procedimenti instaurati successivamente a tale data (art. 35 del decreto legislativo n. 149 del 2022).

1.1.9. In materia di durata delle indagini preliminari (articolo 6) e effettività della tutela della parte lesa nel processo (articolo 13)

P. c. Italia - Sentenza del 18 marzo 2021 (ricorso n. 24340 del 2007)

Esito:

- **violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 13**

QUESTIONE TRATTATA

Eccessiva durata delle indagini preliminari che ha impedito alla persona offesa di costituirsi parte civile e di accedere al rimedio previsto dalla legge Pinto, a causa dell'archiviazione del reato per intervenuta prescrizione prima dell'udienza preliminare a partire dalla quale la parte lesa può costituirsi parte civile.

Il ricorrente, avvocato e presidente di una squadra di calcio all'epoca dei fatti, in data 28 luglio 2001, ha depositato querela per diffamazione aggravata a mezzo stampa contro un giornalista e il direttore di un quotidiano nonché il presidente e l'amministratore delegato dell'editore, in relazione ad una serie di articoli pubblicati dal giornale locale tra il 22 e il 25 luglio 2001, ritenuti lesivi della sua reputazione, precisando di volersi costituire parte civile nel corso del processo e di pretendere il risarcimento dei danni per circa cinque milioni di euro. A distanza di poco più di cinque anni dall'acquisizione della *notitia criminis*, senza che alcuna sostanziale attività d'indagine fosse stata svolta, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno ha richiesto l'archiviazione per intervenuta prescrizione del reato, poi disposta in data 17 gennaio 2007 dal GIP di Salerno.

Dinanzi alla Corte Edu viene dedotta la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, in ragione della ritenuta eccessiva durata del procedimento che ha portato all'archiviazione della denuncia penale per intervenuta prescrizione del reato, senza che il ricorrente potesse interloquire sulla richiesta di archiviazione. Il ricorrente lamenta anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, per mancanza di un ricorso effettivo, poiché la legge italiana non riconosce l'indennizzo per irragionevole durata del processo di cui alla legge n. 89 del 2001 per le parti offese non costitutesi parti civili nell'udienza preliminare.

Nel giudizio dinanzi alla Corte, la difesa italiana ha eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne poiché, considerato che gli articoli 405 e 406 c.p.p. prevedono dei termini per l'esecuzione degli atti di indagine, il ricorrente avrebbe potuto sollecitare la Procura e chiedere, sulla

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

base degli articoli 412 e 413 c.p.p., al Procuratore generale presso la Corte d'appello di procedere all'avocazione delle indagini.

La Corte ha respinto l'eccezione considerato che un ricorso gerarchico non costituisce un ricorso effettivo in quanto non conferisce al suo autore un diritto personale di ottenere che lo Stato eserciti i suoi poteri di sorveglianza e quindi non ha un effetto significativo ai fini dell'accelerazione del procedimento nel suo complesso. La Corte ha respinto anche l'altra eccezione, ovvero che il ricorrente avrebbe potuto adire le giurisdizioni civili ai fini della protezione dei suoi diritti, poiché la questione relativa all'esistenza di altre vie volte a proteggere il diritto di natura civile deve essere esaminata dal punto di vista della proporzionalità delle restrizioni del diritto di accesso a un tribunale, e non dal punto di vista della ricevibilità.

➤ *Violazione dell'articolo 6*

Quanto al merito, la Corte Edu ha ravvisato tutte le violazioni dedotte: innanzitutto che 5 anni e 6 mesi per le indagini preliminari su una fattispecie di diffamazione sono troppi e quindi ha accertato all'unanimità la violazione del parametro sulla durata del procedimento. Il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del termine ragionevole dell'articolo 6 inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge. Sulla base di un approccio sostanziale, la Corte ha affermato che, pur in presenza di una "doppia via" (autonoma azione civile per il risarcimento), il percorso processuale previsto dall'ordinamento nazionale per il riconoscimento dei diritti della parte offesa deve essere efficace in sé, a prescindere dalla possibilità di azionare un altro rimedio.

La Corte ha accertato altresì la violazione del diritto a un tribunale, perché il ricorrente si era avvalso dei diritti e delle facoltà che erano disponibili nel diritto interno nell'ambito del procedimento penale e che gli avrebbero permesso, al momento dell'udienza preliminare, di chiedere riparazione del pregiudizio civile e l'indennizzo per la irragionevole durata del procedimento. Nella fattispecie, è soltanto a causa del ritardo con il quale le autorità procedenti hanno trattato il fascicolo e della intervenuta prescrizione del reato che il ricorrente non ha potuto costituirsi parte civile e ottenere una decisione sulla sua domanda di risarcimento danni nell'ambito del procedimento penale. Né si può esigere che una persona sottoposta alla giustizia intenti un'analoga azione di responsabilità civile dinanzi al giudice civile dopo la constatazione di prescrizione dell'azione penale dovuta a errore del giudice penale.

Si segnala che sul punto della sussistenza di una "doppia via" *ex ante* hanno dissentito i giudici italiano Sabato e polacco Wojczek. Sulla separazione dei giudizi, penale e civile, tipica del sistema nazionale si è espressa anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 249 del 2020, che ha

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'articolo 6 Cedu, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole. In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che la soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione legale di carattere generale secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, il diritto di carattere civile al risarcimento.

➤ *Violazione dell'articolo 13*

La Corte ha ritenuto che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione poiché la mancanza dell'assenza nel diritto interno della possibilità di accedere al rimedio Pinto da parte della persona offesa non ancora costituitasi parte civile, ha avuto come effetto di privarla di un rimedio risarcitorio per l'irragionevole durata del procedimento penale.

➤ *Sulle altre violazioni della Convenzione*

Il ricorrente, a sostegno delle sue doglianze, ha invocato anche l'articolo 8 e l'articolo 6 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 14 della stessa.

La Corte ha considerato tali doglianze assorbite da quelle relative agli articoli 6 e 13 della Convenzione e quindi da non esaminare separatamente.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha ritenuto doversi accordare al ricorrente la somma di 5.200,00 euro per danno morale, oltre a 2.000,00 euro per le spese sostenute per il procedimento dinanzi ad essa

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza di condanna è stata emessa in data 18 marzo 2021 e divenuta definitiva in data 6 settembre 2021 a seguito del mancato accoglimento della richiesta di rinvio alla Grande Camera. Per quanto riguarda le misure individuali, il Governo ha provveduto a dare esecuzione alla decisione con il pagamento di quanto riconosciuto al ricorrente.

Quanto alle misure generali, assume rilievo l'attività di formazione giudiziaria svolta dalla Scuola della Magistratura che ha tenuto un corso specifico sul tema della durata dei procedimenti nel 2021 e programmato una nuova edizione del corso nel 28-30 novembre 2022.

A livello legislativo, il problema del riconoscimento di un diritto della persona offesa a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari, anche in vista della eventuale decisione sulla

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

pretesa di risarcimento del danno da reato, è stato affrontato dal legislatore con le norme di attuazione della legge n. 134 del 2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale. In particolare l'articolo 1, commi 9 e 18, prevede disposizioni che incidono sulla durata delle indagini preliminari, per il rafforzamento degli istituti di tutela della vittima del reato e per l'introduzione di una disciplina organica sulla giustizia riparativa, con particolare riguardo alla definizione dei programmi, ai criteri di accesso, alle garanzie, alla legittimazione a partecipare, alle modalità di svolgimento dei programmi e alla valutazione dei suoi esiti, nelle diverse fasi del procedimento penale. Tra le novità introdotte dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della delega, si segnalano gli articoli 22 e 23, che hanno introdotto nel codice di procedura penale un rimedio giurisdizionale, da attivare su iniziativa della persona offesa o dell'indagato, all'eventuale stagnazione del procedimento, determinata dall'inerzia del pubblico ministero; la possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa in qualsiasi fase e livello del procedimento penale, anche nella fase delle indagini preliminari, e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria, sulla base del consenso libero e informato della vittima e dell'autore del reato e della valutazione positiva da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma.

1.1.10. In materia di tutela dei rapporti familiari (articolo 8)

T. c. Italia - Sentenza del 14 gennaio 2021 (ricorso n. 21052 del 2018)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**
- **non violazione dell'articolo 14**

QUESTIONE TRATTATA

Rispetto della relazione familiare tra la nonna e la nipote collocata in comunità e garanzia del diritto di visita. Problema sistemico

Il ricorso riguarda la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare della ricorrente, a causa dell'allontanamento e della presa in carico da parte dei servizi sociali di sua nipote, appartenente alla comunità Rom, di cui la ricorrente si è occupata dalla nascita (articolo 8). La ricorrente lamenta, inoltre, che il trattamento controverso subito a partire da marzo 2016 è dovuto alla stigmatizzazione della famiglia della minore legata all'appartenenza di quest'ultima all'etnia Rom (articolo 14).

La ricorrente è cittadina italiana sposata con un appartenente alla comunità etnica Rom, alla quale nel 2010 è stata affidata la bambina della figlia del marito. Tra il 2008 e il 2014 entrambi i coniugi sono stati condannati a diverse pene detentive per traffico di droga e tratta di esseri umani.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

A seguito dell'arresto dell'affidatario, nel 2016, il Tribunale competente ha disposto l'affidamento della minore al Comune di Milano e ha confermato il collocamento presso la ricorrente, avendo ritenuto che i genitori della bambina dovessero essere privati della responsabilità genitoriale. In esito alla perizia disposta dal giudice tutelare, la quale evidenziava l'inidoneità della nonna a far fronte alle esigenze morali e materiali della bambina, la minore è stata collocata in comunità, con sospensione del diritto di visita da parte della nonna. Il Tribunale dei minori ha successivamente invitato i servizi sociali a organizzare gli incontri con la ricorrente avendo cura di preservare l'anonimato del luogo di collocamento della bambina, per i timori espressi dalla tutrice che la nonna potesse sottrarre la minore.

Nonostante decisioni favorevoli del Tribunale, la ricorrente non ha mai potuto esercitare il suo diritto di visita, a causa dell'accoglimento della richiesta della tutrice di sospendere tutti i tentativi di organizzare gli incontri, fino a quando, con sentenza del 12 aprile 2018, è stato dichiarato lo stato di adottabilità della bambina e il diritto di visita della nonna è stato definitivamente sospeso. Nel dichiarare lo stato di adottabilità, il Tribunale ha considerato che la minore si trovasse in uno stato di abbandono morale e materiale e che la ricorrente non poteva esercitare delle funzioni genitoriali che permettessero di assicurare uno sviluppo sano ed equilibrato della bambina. Al momento della presentazione del ricorso alla Corte Edu era ancora pendente il giudizio dinanzi alla Corte d'appello di Milano avverso la sentenza del 2018.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La ricorrente sostiene che la sua doglianza non riguarda l'adottabilità della bambina ma l'allontanamento di quest'ultima e l'interruzione di ogni contatto con lei.

La Corte ha osservato in primo luogo che, nella fattispecie, non viene contestato che il legame tra la ricorrente e la minore rientri nella vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (*Scozzari e Giunta c. Italia*, nn. 39221/98 e 41963/98, § 221, Cedu 2000 VIII, e *Manuello e Nevi c. Italia*, n. 107/10, §§ 50-53, 20 gennaio 2015), sebbene i legami tra nonni e nipoti e quelli tra genitori e figli siano di natura e intensità diverse, e che, per la loro stessa natura, i primi richiedono in linea di principio un minor grado di protezione (*Kruškić c. Croazia* (dec.), n. 10140/13, 25 novembre 2014 §§ 108-110).

L'articolo 8 ha essenzialmente ad oggetto la tutela dell'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, ma non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a questo obbligo negativo possono aggiungersi degli obblighi positivi attinenti a un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Questi ultimi possono implicare l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare, anche nelle relazioni reciproche fra individui, tra cui la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti per garantire i diritti legittimi degli interessati e il rispetto

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

delle decisioni giudiziarie o l'attuazione di misure specifiche appropriate (si veda *Zawadka c. Polonia*, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005).

Per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita familiare dei minori, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo la quale l'interesse superiore del minori deve prevalere in tutte le decisioni che li riguardano (*Neulinger e Shuruk c. Svizzera* [GC], n. 41615/07, § 135, Cedu 2010), comprese le cause riguardanti questioni di affidamento di minori e di restrizioni del diritto di visita (*Strand Lobben e altri c. Norvegia* [GC], n. 37283/13, § 204, 10 settembre 2019).

Nel caso al suo esame, la Corte ha ritenuto che i rapporti tra la ricorrente e sua nipote siano in linea di principio della stessa natura delle altre relazioni familiari protette dall'articolo 8 della Convenzione in quanto, sebbene non vi sia stata una procedura ufficiale di presa in carico della minore da parte della ricorrente, quest'ultima si è occupata di lei da quando è nata, tanto da essersi sviluppato uno stretto legame interpersonale a tal punto che la ricorrente si è comportata a tutti gli effetti come la madre della minore (*Wagner e J.M.W.L. c. Lussemburgo*, n. 76240/01, § 117, 28 giugno 2007). Ciò osservato, la Corte ha ritenuto che i servizi sociali non si sono adoperati per creare le condizioni necessarie alla piena realizzazione del diritto di visita della ricorrente, nonostante diverse relazioni peritali avessero evidenziato il malessere della bambina per l'interruzione dei contatti con la nonna, e che il Tribunale dei minori ha tollerato che le proprie decisioni di far riprendere gli incontri non avessero seguito.

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato che le autorità nazionali non hanno compiuto sforzi adeguati e sufficienti per far rispettare il diritto di visita della ricorrente e hanno violato il diritto dell'interessata al rispetto della sua vita familiare tutelato dall'articolo 8 della Convenzione (*Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 58, 2 novembre 2010, *Santilli c. Italia*, n. 51930/10, § 45, 17 dicembre 2013, e *Strumia c. Italia*, n. 53377/13, §§ 90-92, 23 giugno 2016).

Quanto al fatto che i contatti, sebbene ordinati dal tribunale, non hanno avuto luogo, la Corte ha osservato che si tratta di una mancata organizzazione delle visite da parte dei servizi sociali e che tali ritardi, come si evince dalla giurisprudenza citata, **dimostrano l'esistenza di un problema sistemico in Italia.**

➤ *Non violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8*

La ricorrente ha lamentato che il trattamento contestato è dovuto alla stigmatizzazione della famiglia rom della minore, frutto di un palese atteggiamento discriminatorio e razzista della tutrice, non essendovi motivi reali o sospetti fondati per temere la sottrazione della minore.

La Corte ha dato atto che l'atteggiamento della tutrice rivelasse pregiudizi nei confronti dei Rom, tuttavia la violazione del diritto della ricorrente è da imputare agli atti dell'autorità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

giurisdizionale e ai suoi ausiliari ed è quindi già stata sanzionata con l'accertamento della violazione dell'articolo 8 Cedu.

Per questi motivi, la Corte ha escluso la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione.

➤ ***Sulla dedotta violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8***

La ricorrente ha lamentato altresì la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, per non aver potuto disporre di un ricorso effettivo che le avrebbe permesso di far valere la sua doglianza fondata sull'articolo 8.

A tal riguardo, in considerazione della conclusione alla quale la Corte è giunta per quanto riguarda l'articolo 8 della Convenzione la stessa ha ritenuto di non doversi esaminare separatamente la doglianza relativa all'articolo 13.

➤ ***Applicazione dell'articolo 41***

La ricorrente ha richiesto la somma di 50.000,00 euro per il danno morale subito a causa dell'interruzione dei contatti con la minore.

A giudizio della Corte, l'interessata ha subito un pregiudizio morale che non può essere riparato con la semplice constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Deliberando in via equitativa, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, la Corte ha accordato alla ricorrente la somma di 4.000,00 euro per danno morale, oltre al rimborso di 10.000,00 euro per le spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le somme liquidate dalla Corte sono state pagate.

Con particolare riferimento alle misure individuali, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una decisione del 9 marzo 2022, con cui è stata sottolineata la necessità di accelerare la procedura relativa all'adottabilità della minore e al diritto di visita della ricorrente nel procedimento pendente davanti alla Corte d'appello di Milano tenendo conto delle indicazioni della Corte Edu e della Corte di cassazione, dell'interesse superiore della bambina e dei diritti garantiti dalla Convenzione. Nel giudizio di rinvio dinanzi alla Corte di cassazione, intervenuto successivamente alla decisione della Corte europea, si sono tenute due udienze, nel mese di giugno 2022, durante le quali si è proceduto all'audizione della minore; sono stati, quindi, assegnati i termini per le difese conclusive delle parti all'esito delle quali la causa è stata trattenuta in decisione.

Per quanto concerne le misure generali, si osserva che la sentenza in esame (ricorso n. 21052 del 2018) fa parte di un gruppo di decisioni (A.I. n. 70896 del 2017 - sentenza del 1° aprile 2021, R.B. e M n. 41382 del 2019 - sentenza 22 aprile 2021, A.T. n. 40919 del 2019 - sentenza 24 giugno 2021) riguardanti la violazione dell'articolo 8 della Convenzione in materia di tutela della vita privata e

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

familiare, per l'incapacità delle autorità di compiere sforzi adeguati e sufficienti a garantire il rispetto dei diritti di visita dei ricorrenti, alle condizioni previste dalle decisioni giudiziarie emesse nell'ambito dei procedimenti di separazione coniugale e affidamento. Per tale motivo le misure generali vengono illustrate congiuntamente, come procede, peraltro, il Comitato dei Ministri al fine della chiusura dei casi.

Nella riunione del marzo 2022, il Comitato ha sottolineato che, al fine di evitare carenze con conseguenze irrimediabili, è fondamentale garantire nei procedimenti che coinvolgono i diritti dei bambini la conformità a tutti i requisiti dell'articolo 8 della Convenzione, durante tutte le fasi del loro svolgimento. Pur prendendo atto della riforma in corso del sistema di giustizia minorile, che dimostra la determinazione delle Autorità ad affrontare le questioni sollevate da questa ed altre sentenze in materia, ha ritenuto che la maggior parte delle carenze individuate implichi la necessità di modificare la prassi dei tribunali per i minorenni e dei servizi sociali al fine di garantire un'applicazione del quadro giuridico pertinente conforme alla Convenzione.

Per quanto riguarda il superamento delle carenze evidenziate dalla Corte, le linee della riforma di cui alla legge n. 206 del 2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata) che mira a ristrutturare, razionalizzare e migliorare la qualità e la tempistica della giustizia minorile, sono state valutate positivamente dal Comitato.

La riforma prevede l'istituzione del Tribunale per le persone, le famiglie e i minori che avrà giurisdizione su tutte le questioni riguardanti i minori che in precedenza erano suddivise tra tribunali minorili e civili e sarà composto da giudici specializzati assistiti da esperti con comprovato alto livello di esperienza nel campo della giustizia minorile. E' prevista, inoltre, un'unica procedura semplificata per questi procedimenti, con ampi poteri attribuiti al giudice per garantirne la rapidità. La legge n. 206 del 2021 prevede poi la riforma dell'articolo 336 del codice civile, che disciplina il procedimento per l'adozione dei provvedimenti in tema di responsabilità genitoriale, per garantire l'ascolto del minore e la valorizzazione del ruolo del suo curatore speciale (articolo 1, comma 26).

Le norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 149 del 2022 (Riforma del processo civile) hanno riordinato le disposizioni del codice civile riguardanti il diritto di famiglia con particolare riguardo all'interesse dei figli minori (audizione del minore in caso di dissenso dei coniugi, riconoscimento del minore, scelte riguardanti la residenza, l'educazione e l'istruzione), prevedendo interventi a tutela dell'interesse del minore anche ai fini dell'adempimento delle obbligazioni a carico delle parti con possibilità di adottare anche d'ufficio i provvedimenti necessari, in caso di non raggiungimento di soluzioni concordate (articolo 1, commi 1-10). L'articolo 3, comma

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

33, del decreto legislativo ha introdotto nel Libro II del codice di procedura civile il nuovo Titolo IV-*bis*, che disciplina un rito unico per le controversie in materia di persone, minorenni e famiglie, introducendo la figura del curatore speciale del minore e l'istituto della mediazione familiare. Per quanto riguarda l'attuazione del diritto di visita, la riforma modifica il codice di procedura civile (articolo 709-*ter*) per aumentare la possibilità per il giudice di adottare misure finanziarie coercitive, di fronte all'opposizione di uno dei genitori all'attuazione di una decisione giudiziaria che disciplina i diritti di contatto. Sono esclusi i procedimenti per la dichiarazione di adottabilità e quelli di adozione di minori. A norma dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 149 del 2022, le nuove disposizioni hanno effetto a decorrere dal 30 giugno 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti a tale data si applicano le disposizioni anteriormente vigenti.

Per quanto riguarda il collocamento dei minori in affidamento, l'articolo 1, comma 27, lettera a), della legge n. 206 del 2021 ha modificato l'articolo 403 del codice civile, limitando il ricorso a tale misura ai casi di abbandono materiale dei minori e di pericolo per la loro salute psicologica e psichica. Il riferimento all'ignoranza, all'intelligenza e alla moralità dei genitori viene rimosso. La riforma stabilisce anche un controllo giudiziario obbligatorio sulla decisione iniziale presa dai servizi sociali di allontanare i bambini dalle loro famiglie; termini rigorosi per la convalida giudiziaria che, se non rispettati, comportano la revoca automatica della decisione iniziale. Sono inoltre previste diverse garanzie procedurali per migliorare la regolamentazione e chiarire i limiti delle attività dei servizi sociali e per rafforzare la partecipazione dei genitori biologici e la rappresentanza del minore al procedimento.

Sulla giurisprudenza della Corte di cassazione, si evidenziano le sentenze secondo le quali dichiarare i minori adottabili è una misura di ultima istanza che può essere presa in considerazione solo quando sia stato dimostrato che altre misure volte a facilitare il ricongiungimento con i genitori biologici, compreso l'affidamento temporaneo, non sono attuabili al fine di tutelare l'interesse superiore del minore (nn. 24717 e 1476 del 2021, n. 13435 del 2016, n. 23979 del 2015 e n. 11758 del 2014).

Per quanto riguarda la mancata attuazione del diritto di visita, la Corte di cassazione ha sottolineato che ciascun genitore ha il dovere di preservare la continuità dei rapporti genitoriali con l'altro genitore, di tutelare il diritto del minore alla doppia genitorialità e ad un'educazione equilibrata e pacifica. I giudici possono quindi adottare le misure dissuasive previste dal codice di procedura civile (articolo 709-*ter*), nei confronti di un genitore che ostacoli la corretta esecuzione di una decisione giudiziaria che disciplina il diritto di visita (sentenze n. 25339 del 2021, n. 16980 del 2018 e n. 6919 del 2016).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sullo sviluppo delle capacità e della sensibilizzazione delle autorità giudicanti, corsi sulla giurisprudenza della Corte europea riguardante diversi aspetti della tutela dei minori sono regolarmente offerti ai giudici; nel 2020 e nel 2021, sessioni specifiche di questi corsi sono state dedicate all'analisi delle implicazioni delle sentenze della Corte sull'attuazione del diritto di visita in situazioni di conflitto e sulla custodia dei minori.

Inoltre, le sentenze sono state tradotte in italiano e pubblicate sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

A.I. c. Italia - Sentenza del 1° aprile 2021 (ricorso n. 70896 del 2017)**Esito:**

- violazione dell'articolo 8
- non esame della violazione dell'articolo 13

QUESTIONE TRATTATA**Interruzione dei rapporti della madre con le figlie in pendenza del procedimento per l'adottabilità delle minori**

La ricorrente, A.I., è una cittadina nigeriana, arrivata in Italia come vittima di tratta di esseri umani, madre di due bambine, nate rispettivamente nel 2012 e nel 2014. A seguito del ricovero in ospedale della figlia minore, dove le è stata diagnosticata un'infezione da HIV, il 25 giugno 2014, il Pubblico ministero ha chiesto al Tribunale per i minorenni la sospensione della responsabilità genitoriale della ricorrente su sua figlia. In accoglimento della richiesta, il sindaco di Roma è stato nominato tutore della bambina, con l'obbligo di ospitarla in una casa famiglia dopo le dimissioni dall'ospedale e con il divieto di prelievo senza il permesso del Tribunale. Il 27 novembre 2014, il Tribunale ha deciso di sospendere la responsabilità genitoriale di A.I. anche sulla figlia maggiore, con collocamento di entrambe in una struttura madre-bambino, con il divieto per chiunque di portarle via. Successivamente, il tutore ha riunito le bambine alla madre, ma nel marzo del 2016, il Tribunale ha disposto l'avvio del procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono delle minori, e ne ha ordinato il collocamento in un'adeguata struttura con la possibilità per la madre di visitare le bambine per due ore alla settimana. Il 9 gennaio 2017 il Tribunale ha accertato lo stato di abbandono delle bambine e le ha dichiarate adottabili. Con i provvedimenti contestuali, il Tribunale ha confermato la nomina del tutore, ha ordinato il collocamento delle bambine presso una famiglia adottiva e ha proibito ogni contatto tra queste e la madre. Contro tale divieto la ricorrente ha interposto appello e, all'udienza del 7 novembre 2017, è stata informata che le sue due figlie erano state affidate a due famiglie diverse in vista della loro adozione. Con la sentenza del 2 ottobre 2018, la Corte d'appello ha confermato la sentenza del tribunale in esito a una nuova perizia che ha

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dimostrato come A.I. fosse priva di capacità genitoriale. Il 13 febbraio 2020, la Corte di cassazione ha annullato la sentenza della Corte d'appello e ha rinviato il caso a un'altra sezione della Corte d'appello. Ha ricordato che una volta che un bambino è stato dichiarato adottabile viene inserito in una famiglia. L'interruzione della relazione tra il genitore biologico e il bambino è la conseguenza dell'adozione e non il risultato dell'accertamento dello stato di abbandono. I legami vengono meno solo ai fini dell'adozione legittimante poiché questa è incompatibile con i rapporti con i genitori biologici. La Corte di cassazione ha notato che la Corte d'appello non aveva adeguatamente valutato la parte della perizia tecnica che sottolineava che il legame dei bambini con la madre doveva essere preservato, né la possibilità di ricorrere all'adozione in casi particolari di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983. Secondo la Corte di cassazione, la Corte d'appello avrebbe dovuto esaminare se l'interesse delle minori a non interrompere il legame con la madre fosse prevalente rispetto all'incapacità genitoriale della ricorrente. Al momento della decisione della Corte Edu, il caso era ancora pendente dinanzi alla Corte d'appello ove è stato rinviato a seguito della sentenza della Suprema Corte.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La ricorrente ha lamentato l'interruzione automatica del suo diritto di visita a seguito della sentenza che ha dichiarato le figlie in stato di abbandono e, dunque, adottabili, sebbene la procedura fosse ancora pendente da più di tre anni. Ha lamentato anche che le minori sono state separate per essere adottate da famiglie diverse e che, in ogni caso, le disposizioni di legge non prevedono la perdita immediata del diritto di visita del genitore nonostante la dichiarazione di adottabilità, in quanto questa ipotesi si verifica esclusivamente per effetto dell'adozione piena.

La ricorrente ha evidenziato, infine, che, nonostante la sua richiesta di provvedimenti d'urgenza, la Corte d'appello si è pronunciata sette mesi dopo sulla sospensione dei contatti, e la Corte di cassazione, annullando la sentenza della Corte d'appello, ha affermato che quest'ultima avrebbe dovuto valutare se l'interesse a non interrompere il legame tra le minori e la ricorrente dovesse o meno prevalere sulla constatazione che la ricorrente era priva di capacità genitoriali.

Nel merito, la Corte Edu ha ricordato che, per un genitore e suo figlio, stare insieme costituisce un elemento fondamentale della vita familiare, e che delle misure interne che lo impediscano costituiscono un'ingerenza nel diritto protetto dall'articolo 8 della Convenzione (*K. e T. c. Finlandia* [GC], n. 25702/94, del 2001 e *Barnea e Caldararu c. Italia*, n. 37931/15, § 63, 20 giugno 2017). Tale ingerenza viola il suddetto articolo a meno che non sia prevista dalla legge, non persegua uno o più scopi legittimi in riferimento al paragrafo 2 dell'articolo 8 della Convenzione, e non sia necessaria in una società democratica.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha ritenuto accertato che le decisioni controverse pronunciate nel corso del procedimento oggetto del ricorso costituiscono un'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare, sancito dal primo paragrafo dell'articolo 8 della Convenzione.

Sulla base dei principi consolidati di cui alla sentenza *Strand Lobben e altri c. Norvegia* ([GC], n. 37283/13, §§ 202-213, del 10 settembre 2019, la Corte Edu ha rilevato che il fenomeno della dichiarazione di adottabilità di minori investe soprattutto le persone vulnerabili - a cui le autorità devono prestare particolare attenzione e fornire una maggiore protezione - e ha interpretato il fenomeno come “adozione a rischio giudiziario”, che ricorre quando dopo la sentenza di primo grado e prima della definizione del giudizio vengano interrotti gli incontri tra genitori e figli che sono sottoposti a un giudizio sull'adottabilità. La Corte ha ricordato che, in caso di separazione, l'unità familiare e il ricongiungimento della famiglia costituiscono delle considerazioni inerenti al diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'articolo 8 della Convenzione. Di conseguenza, qualsiasi autorità pubblica che ordini una presa in carico avente l'effetto di limitare la vita della famiglia, ha l'obbligo positivo di adottare delle misure volte ad agevolare il ricongiungimento della famiglia non appena ciò sia realmente possibile. Inoltre, qualsiasi atto di esecuzione della decisione di presa in carico temporanea deve essere coerente con uno scopo ultimo: unire nuovamente il genitore consanguineo e il figlio. Solo delle «circostanze del tutto eccezionali» possono portare a una rottura del legame familiare.

La Corte Edu ha concluso che costituisce un obbligo delle autorità italiane “prima di prevedere la soluzione di una rottura del legame familiare”, adoperarsi in maniera adeguata per fare rispettare il diritto della madre di vivere con il figlio, al fine di evitare di incorrere nella violazione del diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 8 Cedu (Corte Edu, 21 gennaio 2014, *Zhou c. Italia*; conf. Corte Edu, 13 ottobre 2015, *S.H. c. Italia*).

Nel caso in esame le autorità giudiziarie, non hanno spiegato i motivi per i quali i contatti tra la ricorrente e le figlie dovessero essere interrotti prima che la sentenza relativa all'adottabilità delle minori divenisse definitiva. Non hanno tenuto conto del loro obbligo positivo di agevolare il ricongiungimento familiare, non hanno garantito un giusto equilibrio tra gli interessi coesistenti e non hanno tenuto presente la situazione di vulnerabilità nella quale si trovava la ricorrente, al momento di valutare le sue capacità genitoriali e la sua domanda volta a mantenere dei contatti con le sue figlie. Inoltre, i giudici, senza motivare particolarmente le loro decisioni su questo punto, hanno collocato le minori in due famiglie diverse, il che ha ostacolato il mantenimento dei legami tra le sorelle.

La Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ ***Sulla violazione dell'articolo 13***

La ricorrente ha lamentato, altresì, di non avere potuto disporre di un ricorso effettivo che le permettesse di far valere la sua doglianza basata sull'articolo 8.

Tenuto conto della conclusione alla quale è giunta per quanto riguarda l'articolo 8 della Convenzione la Corte ha ritenuto non doversi esaminare separatamente la doglianza fondata sull'articolo 13.

➤ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte, decidendo in via equitativa, ha accordato alla ricorrente la somma di 15.000,00 per danno morale subito dalla ricorrente a causa dell'interruzione dei contatti con le figlie; ha respinto invece la domanda per le spese, in quanto non giustificate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per quanto riguarda le misure di esecuzione individuali, oltre al pagamento delle somme liquidate dalla Corte, si segnala che, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, la Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 3544 del 2022, ha definito il procedimento avverso la sentenza di adottabilità delle figlie della ricorrente e, in parziale accoglimento dell'appello proposto da A.I., ha disposto che i servizi territoriali competenti, in collaborazione con le rispettive famiglie adottive, con le modalità meglio rispondenti agli interessi delle minori, predispongano ed attuino la ripresa degli incontri con la madre biologica. Risulta, tuttavia, che la ricorrente ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza. I servizi sociali del Comune di Roma si sono attivati per dare esecuzione alla sentenza della Corte d'appello del 2022, al fine di ripristinare i contatti tra la madre e le minori.

Per le misure generali si veda sopra *T. c. Italia* (21052/2018), sentenza del 14 gennaio 2021.

R.B. e M. c. Italia - Sentenza del 22 aprile 2021 (ricorso n. 41382 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**
- **non esame della violazione dell'articolo 6**

QUESTIONE TRATTATA

Impossibilità per un padre di esercitare il suo diritto di visita nelle condizioni stabilite dai tribunali, a causa dell'opposizione della madre del minore

Il ricorso riguarda la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare dei ricorrenti (R.B. agisce in proprio e in nome di suo figlio M.) in ragione dell'impossibilità per il primo ricorrente di esercitare il suo diritto di visita nelle condizioni stabilite dai tribunali, a causa

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dell'opposizione della madre del minore, nonché della dedotta incapacità delle autorità nazionali di adottare delle misure al fine di assicurare l'attuazione del suo diritto di visita.

La vicenda ha origine dall'accordo di separazione del 2013, con il quale il padre e la madre decidevano di fissare la residenza principale del bambino presso la madre (C.C.), con diritto di visita del padre. Nel giugno 2013, a seguito della segnalazione della madre e su incarico del Procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Torino, è stata svolta una perizia dalla quale risultava che il bambino non accettava la figura paterna, raccomandando che i servizi sociali prendessero in carico il minore e i genitori per stabilire dei contatti tra il bambino e suo padre.

Nel frattempo, è stata avviata un'indagine penale contro R.B. per abuso sessuale sul minore. Gli incontri con il figlio sono stati sospesi durante lo svolgimento dell'istruttoria, conclusasi con l'archiviazione del procedimento il 31 gennaio 2014.

Prima dell'archiviazione, la madre ha richiesto la revisione degli accordi riguardanti il minore al Tribunale per i minorenni di Genova, che disponeva una nuova perizia sul minore. Nella perizia l'esperto ha indicato che il minore era condizionato da sua madre e dalla sua famiglia materna, e che tali condizionamenti erano riusciti ad escludere il padre dalla vita del bambino. Con decreto dell'ottobre 2014, il Tribunale ha confermato l'affidamento del minore al Comune di A. mantenendo la collocazione presso C.C., e ha ordinato una presa in carico psicoterapeutica del bambino per tre giorni alla settimana. Nel giugno del 2015, i servizi sociali hanno comunicato al Tribunale che il bambino rifiutava la presenza dell'educatrice e la madre si opponeva a qualsiasi intervento, non manifestandosi disposta a sostenere e ad accompagnare suo figlio nel processo di riavvicinamento al padre. Il bambino, da parte sua, non mostrava alcun attaccamento al padre. L'esperto raccomandava, al fine di salvaguardare l'equilibrio psicologico del bambino, di collocarlo con la madre in una struttura terapeutica, suggerendo che, se entro sei mesi dal deposito della perizia non si fosse potuta realizzare la ripresa dei rapporti padre-figlio, sarebbe stato necessario il ricorso a una famiglia affidataria, che potesse aiutare temporaneamente il bambino ad avvicinarsi a suo padre.

Nell'ottobre 2017 il giudice, preso atto del rifiuto di C.C. di recarsi in una struttura, ha ordinato lo svolgimento di incontri in ambiente protetto tra il bambino e il ricorrente senza la presenza della madre. Poiché gli incontri erano risultati disastrosi, il ricorrente si è rivolto al tribunale affinché adottasse misure urgenti volte ad allontanare C.C. e a proteggere il bambino. La decisione del Tribunale di procedere al collocamento del bambino e della madre in una struttura, e di avviare un percorso psicoterapeutico per entrambi, impugnata da C.C., è stata modificata nell'aprile 2019, nel senso che il bambino doveva restare a vivere presso C.C., e che il ricorrente

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

poteva incontrare suo figlio in ambiente protetto a condizione che quest'ultimo esprimesse il desiderio di vederlo.

Dopo la presentazione del ricorso dinanzi alla Corte Edu, il ricorrente ha nuovamente chiesto alla Corte d'appello di affidargli il figlio, di collocare il bambino in una struttura terapeutica dove avrebbe potuto seguire una terapia e di ordinare la ripresa dei contatti tra lui e suo figlio. Con una decisione del 22 aprile 2020, la Corte d'appello ha nominato un curatore per il bambino e chiesto ai servizi sociali di presentare una relazione aggiornata per giugno 2020.

➤ ***Violazione dell'articolo 8***

A tutela del loro diritto alla vita privata e familiare i ricorrenti hanno invocato gli articoli 6 ed 8 della Convenzione. Le autorità italiane non avrebbero adottato le misure necessarie per salvaguardare la relazione tra il primo ricorrente e suo figlio e avrebbero lasciato che si consolidasse una situazione che ha portato a un deterioramento del rapporto tra il minore e il primo ricorrente. I ricorrenti hanno contestato anche il potere discrezionale lasciato ai servizi sociali.

La Corte Edu ha esaminato solo la violazione dell'articolo 8, che risponde all'obiettivo più ampio di garantire il rispetto della vita privata e familiare e alla cui stregua occorre valutare se il processo decisionale che porta all'adozione delle misure di ingerenza nella vita sia equo e in grado di rispettare gli interessi protetti da questa disposizione. Dall'articolo 8 della Convenzione discendono anche obblighi positivi per lo Stato, che possono implicare l'adozione di misure adeguate e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie (*Zawadzka c. Polonia*, n. 48542/99, § 53, 23 giugno 2005). Tali strumenti giuridici devono permettere allo Stato di adottare misure idonee a riunire genitore e figlio, anche in presenza di conflitti fra i genitori, entro il limite della tutela del superiore interesse del minore (*Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, § 108, Cedu 2000 I, *Sylvester c. Austria*, 36812/97 e 40104/98, § 68, 24 aprile 2003, *Zavřel c. Repubblica Ceca*, n. 14044/05, § 47, 18 gennaio 2007, e *Mihailova c. Bulgaria*, n. 35978/02, § 80, 12 gennaio 2006, *Strand Lobben e altri c. Norvegia [GC]*, n. 37283/13, § 204, 10 settembre 2019). È quindi necessaria la massima prudenza prima di ricorrere alla coercizione in una materia così delicata.

Pur considerando che le autorità nazionali si erano trovate ad affrontare una situazione molto difficile, la Corte ha accertato la violazione del diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare. A giudizio della Corte le autorità non hanno dimostrato di aver agito con la diligenza necessaria per creare le condizioni idonee alla piena realizzazione del diritto di visita del padre del minore e hanno tollerato per circa sette anni che la madre, con il suo comportamento, impedisse che si instaurasse una vera relazione tra padre e figlio, così consentendo che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

Riducendo drasticamente le pretese dei ricorrenti, la Corte ha loro riconosciuto la somma di 10.000,00 euro ciascuno, a titolo di danno morale, oltre 11.000,00 euro per le spese del procedimento.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le somme liquidate nella sentenza sono state pagate il 7 dicembre 2021.

Il Tribunale per i minorenni di Genova ha comunicato, in data 10 febbraio 2021, che l'attuazione della sentenza procede senza ostacoli al fine di facilitare i contatti tra padre e figlio.

Per le misure generali si veda il paragrafo sopra *T. c. Italia*, sentenza del 14 gennaio 2021.

A.T. c. Italia - Sentenza del 24 giugno 2021 (ricorso n. 40910 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**
- **non esame della violazione dell'articolo 6**

QUESTIONE TRATTATA

Impossibilità per un padre di esercitare il suo diritto di visita nelle condizioni stabilite dai tribunali, a causa dell'opposizione della madre del minore

Come per i precedenti casi, anche questo ricorso riguarda la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare, a causa dell'impossibilità per il ricorrente di esercitare il suo diritto di visita nei confronti di suo figlio e di vederlo nelle condizioni stabilite dai tribunali.

La vicenda ha origine nell'aprile 2014, quando, dopo due mesi dalla nascita del figlio del ricorrente, la madre L.R. ha lasciato la casa familiare con il bambino, senza il consenso del padre. Nel 2016, il Tribunale per i minorenni di Treviso ha disposto l'affidamento del minore ai servizi sociali competenti, prevedendo che il padre frequentasse il bambino. Il 30 gennaio 2017, il provvedimento è stato confermato dalla Corte d'appello di Venezia che ha vietato il trasferimento del minore a Roma con la madre, in quanto l'allontanamento in questione avrebbe impedito l'esercizio della bigenitorialità da parte del ricorrente. In realtà, il 27 dicembre 2016, senza aver preventivamente ottenuto il consenso del ricorrente né l'autorizzazione del Tribunale, L.R. si era trasferita a Roma con il figlio, a circa seicento chilometri dal domicilio del padre, il quale non ha più visto il figlio a causa dell'opposizione della madre. Solo durante il 2018 il ricorrente ha potuto vedere suo figlio qualche volta durante i ricoveri del bambino in ospedale a Roma, ma in presenza della madre e dei genitori di quest'ultima.

Nonostante i numerosi solleciti, solo il 25 febbraio 2019, il Tribunale di Venezia, constatato che L.R. si era opposta al mantenimento del rapporto tra il ricorrente e suo figlio arrecando

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

pregiudizio a quest'ultimo, pur confermando che il bambino dovesse restare presso la madre, ha contemporaneamente disposto l'affidamento del minore e della madre ai servizi sociali del Comune di Roma, ordinando a questi ultimi di prevedere un percorso di accompagnamento psicologico per entrambi, di predisporre un calendario di incontri tra il ricorrente e il bambino, di cercare una mediazione tra il ricorrente e L.R., e di segnalare al procuratore qualsiasi inosservanza delle prescrizioni del Tribunale da parte di L.R.

Tutti i provvedimenti sono stati di fatto disattesi dalla madre.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il ricorrente ha lamentato di aver potuto esercitare il suo ruolo di padre solamente per due mesi, fino al giorno in cui suo figlio è stato sottratto da L.R., e, nonostante tutte le decisioni delle autorità avessero riconosciuto il suo diritto di visita, non è stata messa in atto alcuna misura adeguata a favorire in maniera efficace la ripresa degli incontri, con violazione degli articoli 6 e 8 della Convenzione.

La Corte ha esaminato il ricorso soltanto sotto l'aspetto dell'articolo 8 della Convenzione ed ha richiamato la giurisprudenza sugli obblighi a carico delle Autorità nazionali di assicurare l'effettività del diritto alla vita familiare. Inoltre, come affermato in precedenti pronunce contro l'Italia (*Terna c. Italia*, n. 21052/18, § 90, 14 gennaio 2021; *Strumia c. Italia*, n. 53377713, § 90, 23 giugno 2016, *Lombardo c. Italia*, n. 25704711, § 63, 29 gennaio 2013, e *Nicolò Santilli c. Italia*, n. 51930/10, 17 dicembre 2013) i provvedimenti del Tribunale per i minorenni riguardanti in particolare il diritto di visita non sono definitivi e possono, pertanto, essere modificati in qualsiasi momento in funzione degli eventi legati alla situazione in causa.

La Corte ha osservato che il ricorrente non è stato in grado di esercitare pienamente il suo diritto di visita dal 2014 e che ha presentato il ricorso dinanzi ad essa nel 2019, dopo aver adito più volte le giurisdizioni interne. Essa ha ricordato che, in una causa di questo tipo, l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità con cui la stessa viene attuata (*Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 58, 2 novembre 2010), in quanto il decorso del tempo può avere, di per sé, delle conseguenze sulla relazione tra un genitore e suo figlio.

Sebbene nell'ordinamento italiano siano presenti istituti relativi all'affidamento della prole in caso di separazione dei genitori, volti ad assicurare al minore di mantenere rapporti equilibrati e significativi con entrambi i genitori ai sensi degli articoli 337-bis e 337-ter c.c., 614-bis e 709-ter c.p.c., la Corte ha constatato l'esistenza di un problema sistemico in Italia relativo ai ritardi nell'attuazione del diritto di visita pronunciato per via giudiziaria.

Pur considerando la complessità della situazione, la Corte Edu ha valutato l'operato delle autorità preposte non adeguato rispetto a quanto ci si poteva ragionevolmente attendere, per creare

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

le condizioni necessarie per la piena realizzazione del diritto di visita del padre del minore. La gravità della situazione del ricorrente esige che la causa fosse trattata con urgenza, in quanto il passare del tempo poteva avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il figlio e suo padre, che non viveva con lui.

La Corte ha, pertanto, censurato la negligenza delle autorità nazionali nel far rispettare il diritto di visita del ricorrente, così violando il diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare, come tutelato dall'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il ricorrente ha chiesto la somma di 100.000,00 euro per il danno morale subito a causa di una impossibilità di allacciare una relazione con suo figlio. La Corte ritenendo che ciò gli abbia causato frustrazione e sofferenza e gli abbia impedito di sviluppare dei rapporti, deliberando in via equitativa, ha accordato all'interessato la somma di 13.000,00 euro a questo titolo, oltre a 15.000,00 per tutte le spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le somme liquidate nella sentenza sono state pagate. Per quanto riguarda altre misure individuali, si rappresenta che il Tribunale per i minorenni di Roma ha adottato provvedimenti a tutela del minore e al fine di assicurare un'evoluzione degli incontri con il padre, che sono ripresi.

Per le misure generali si veda il paragrafo sopra *T. c. Italia*, sentenza del 14 gennaio 2021.

T.M. c. Italia - Sentenza del 7 ottobre 2021 (ricorso n. 29786 del 2019)

Esito:

- **violazione dell'articolo 8**
- **non esame della violazione dell'articolo 6**

QUESTIONE TRATTATA

Impossibilità per un padre di esercitare il suo diritto di visita nelle condizioni stabilite dai tribunali, a causa dell'opposizione della madre del minore

Anche questo ricorso riguarda la dedotta violazione del diritto al rispetto della vita familiare, a causa dell'impossibilità per il ricorrente di esercitare il suo diritto di visita nei confronti di sua figlia alle condizioni stabilite dai tribunali.

Il ricorrente ha rappresentato che, a seguito della separazione dalla madre della bambina avvenuta nel 2007, ha potuto vedere la figlia di cinque anni fino a quando, nel settembre del 2008, la madre si è opposta agli incontri, chiedendo al Tribunale per i minorenni di Messina l'affidamento esclusivo della minore e la decadenza dalla potestà genitoriale del padre. Nonostante il Tribunale

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

per i minorenni avesse disposto l'affidamento condiviso della figlia, nel mese di settembre 2009, senza avere ottenuto alcuna autorizzazione, la madre si è trasferita a Milano con la bambina, a più di mille chilometri dal domicilio del ricorrente. Il ricorrente ha denunciato l'avvenuto trasferimento a Milano al Tribunale per i minorenni di Messina chiedendo la custodia della figlia e di sanzionare A.L.R. in base all'articolo 709-ter c.p.c. Il 19 novembre 2009 il Tribunale di Messina ha confermato il suo precedente decreto di marzo 2009 e ha ordinato ai servizi sociali di Messina e di Milano di monitorare la situazione della famiglia. Ne corso degli anni la situazione non è mutata e, nel tempo, la figlia si è spesso rifiutata di uscire con il ricorrente, fino a quando nel 2015 il Tribunale per i minorenni di Milano ha disposto l'affidamento esclusivo della minore alla madre e sospeso i contatti con il ricorrente. Il provvedimento è stato confermato dalla Corte di cassazione il 28 novembre 2018.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Con il ricorso alla Corte europea, il ricorrente ha contestato alle autorità nazionali di non avere messo in atto misure che gli avrebbero permesso di mantenere un legame con la figlia che non ha più visto dal 2009 e di avere lasciato alla madre della minore il tempo mettere sua figlia contro di lui; ha lamentato, inoltre, la durata eccessiva dei procedimenti. Egli ritiene che fossero necessarie una maggiore diligenza e rapidità nell'adozione di una decisione relativa ai diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione.

La Corte Edu ha richiamato la giurisprudenza già citata sugli obblighi positivi che discendono dall'articolo 8 della Convenzione e nonostante il margine di apprezzamento dello Stato in materia, ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero fatto sforzi adeguati e sufficienti per far rispettare il diritto di visita del ricorrente, con violazione del diritto dell'interessato al rispetto della sua vita familiare.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il ricorrente ha chiesto la somma di 35.000,00 euro per il danno morale subito a causa della impossibilità, nella quale si sarebbe trovato, di mantenere una relazione con sua figlia dal 2008. La Corte, deliberando in via equitativa, ha accordato all'interessato la somma di 15.000,00 a titolo di danno morale e ha respinto la domanda relativa alle spese, in quanto non documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le somme liquidate dalla Corte sono state pagate.

Per le misure generali si veda il paragrafo sopra *T. c. Italia* - sentenza del 14 gennaio 2021.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.1.11. In materia di tutela del diritto alla vita e all'integrità personale (articolo 8)****J.L. c. Italia - Sentenza del 27 maggio 2021 (ricorso n. 5671 del 2016)****Esito:**

- **violazione dell'articolo 8**
- **non esame della violazione dell'articolo 14**

QUESTIONE TRATTATA**Misure a tutela della vittima nell'ambito di un procedimento penale per violenza sessuale**

Il ricorso riguarda la dedotta violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione a causa dell'inadempimento, nel procedimento penale svoltosi a seguito della denuncia per violenza sessuale di gruppo, dell'obbligo positivo a carico delle autorità nazionali di protezione del diritto alla vita privata della vittima e della sua integrità personale.

A seguito della denuncia della ricorrente presentata nel 2008, il Tribunale di Firenze con sentenza del 14 gennaio 2013, ha condannato sei dei sette imputati per aver indotto una persona che si trovava in una condizione di inferiorità fisica e psichica a compiere o subire atti di natura sessuale di cui all'articolo 609-bis, comma 2, n. 1, c.p., in combinato disposto con l'articolo 609-octies c.p. e li ha assolti dal capo di imputazione di violenza sessuale mediante violenza, ai sensi dell'articolo 609-bis, comma 1, c.p. Il settimo imputato, è stato assolto, per non aver partecipato alla violenza sessuale. Il Tribunale ha notato innanzitutto che le versioni dei fatti delle parti concordavano sulla realtà dell'incontro sessuale, ma che differivano sostanzialmente sulla questione del consenso. In secondo grado, la Corte d'appello di Firenze, con sentenza del 3 giugno del 2015, ha assolto i sei condannati, per insussistenza del fatto. La Corte d'appello ha ritenuto che le molteplici incoerenze che il Tribunale aveva rilevato nella versione dei fatti della ricorrente, non corroborate da elementi di prova, compromettessero la credibilità di quest'ultima nella sua globalità e che fosse da escludere la sussistenza della condizione di inferiorità nella quale la ricorrente sosteneva di essersi trovata, dovendosi, escludere qualsiasi carenza psicologica dell'interessata che potesse viziare il suo consenso. Avverso la sentenza non è stato proposto ricorso per cassazione.

Il caso e il processo hanno avuto risonanza mediatica e sono stati oggetto di un'interrogazione parlamentare sui motivi della sentenza della Corte d'appello di Firenze e sulla loro compatibilità con le disposizioni delle leggi nazionali e internazionali in materia di protezione dei diritti delle vittime di abusi sessuali e di lotta contro la violenza nei confronti delle donne alla

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

quale è stata data risposta dal Sottosegretario alla giustizia nella seduta della Camera dei deputati del 13 settembre 2016.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La ricorrente ha contestato alle autorità nazionali la violazione dell'articolo 8 della Convenzione per non aver protetto il suo diritto al rispetto della vita privata e dell'integrità personale nell'ambito del procedimento penale per violenza sessuale contro i suoi presunti aggressori. La ricorrente ha sostenuto di essere stata interrogata più volte su dettagli della sua vita privata e sessuale senza alcun rapporto con l'aggressione, con domande che non miravano a chiarire i fatti ma a dimostrare che il suo stile di vita e i suoi orientamenti sessuali erano anormali e che i giudizi di valore dati sulla sua vita privata avevano avuto un'influenza certa sull'esito del processo. Inoltre, il mancato riscontro da parte del pubblico ministero alla sua richiesta di adire la Corte di cassazione l'avrebbe privata di un'ultima possibilità di beneficiare di un procedimento effettivo. In generale, l'interessata ha criticato il quadro legislativo e istituzionale messo in atto in Italia per la protezione delle donne contro la violenza di genere, definendolo insufficiente e non conforme agli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali pertinenti.

La Corte ha ricordato che i diritti delle vittime di reati che sono parti in un procedimento penale generalmente rientrano nell'articolo 8 della Convenzione. Di conseguenza, gli Stati contraenti devono organizzare la loro procedura penale in modo tale da non mettere indebitamente in pericolo la vita, la libertà o la sicurezza dei testimoni e quelle delle vittime chiamate a deporre. Tali obblighi positivi sono previsti anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che impongono alle Parti contraenti di adottare le misure legislative e di altro tipo necessarie per proteggere i diritti e gli interessi delle vittime, in particolare per mettere le vittime al riparo dai rischi di intimidazione e di nuova vittimizzazione, per permettere loro di essere sentite e di presentare i loro punti di vista, le loro necessità e le loro preoccupazioni e ottenerne l'esame e, infine, per dare loro la possibilità, se il diritto interno applicabile lo autorizza, di testimoniare senza che il presunto autore del reato sia presente.

Passando al merito della presente causa, la Corte ha osservato come dall'analisi della legislazione penale sulla violenza sessuale non si possa attribuire allo Stato italiano l'assenza di un quadro legislativo di protezione dei diritti delle vittime. L'esame della Corte è stato, pertanto, limitato ad accertare se la ricorrente aveva beneficiato di una protezione effettiva dei suoi diritti di vittima presunta, non essendo chiamata a pronunciarsi su presunti errori od omissioni particolari dell'indagine e sulla valutazione dei fatti di causa e sulla responsabilità penale dei presunti aggressori.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Per quanto riguarda l'effettività dell'indagine, la Corte Edu ha escluso che le autorità siano state inattive o che siano venute meno al dovere di diligenza e alle esigenze di celerità richiesti nella valutazione di tutte le circostanze della causa. Sebbene siano state senz'altro dolorose per la ricorrente, le modalità delle audizioni condotte durante l'indagine, come quelle svolte nel processo, non hanno esposto l'interessata a un trauma ingiustificato o a ingerenze sproporzionate nella sua vita intima e privata.

Diversamente, nei passaggi motivazionali della sentenza della Corte d'appello, la Corte Edu ha individuato asserzioni che evocano la vita personale e intima della ricorrente, che ledono i diritti di quest'ultima derivanti dall'articolo 8 della Convenzione. Si tratta di argomenti e considerazioni non utili per valutare la credibilità della ricorrente, né determinanti per la risoluzione del caso. Gli obblighi positivi di proteggere le presunte vittime di violenza di genere impongono, infatti, anche il dovere di proteggere l'immagine, la dignità e la vita privata di queste ultime, anche attraverso la non divulgazione di informazioni e dati personali senza alcun rapporto con i fatti. In tal senso, la facoltà per i giudici di esprimersi liberamente nelle decisioni, che è una manifestazione del potere discrezionale dei magistrati e del principio dell'indipendenza della giustizia, è limitata dall'obbligo di proteggere l'immagine e la vita privata dei singoli da ogni violazione ingiustificata.

La Corte è convinta che le azioni giudiziarie e le sanzioni penali svolgano un ruolo cruciale nella risposta istituzionale alla violenza di genere e nella lotta contro la disuguaglianza di genere. È, pertanto, essenziale che le autorità giudiziarie evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie, di minimizzare la violenza di genere e di esporre le donne a una vittimizzazione secondaria, utilizzando affermazioni colpevolizzanti e moralizzatrici atte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia.

Alla luce del contenuto della sentenza della Corte d'appello di Firenze, la Corte ha ritenuto che la ricorrente non sia stata protetta da una vittimizzazione secondaria durante tutto il procedimento, di cui la redazione della sentenza costituisce una parte integrante della massima importanza tenuto conto, in particolare, del suo carattere pubblico.

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato, con sei voti contro uno, che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Dissenziente il giudice polacco *Wojtyczek*, che ha ritenuto non arbitrarie le considerazioni della Corte d'appello, poiché le affermazioni contestate devono essere lette nel contesto di tutti gli argomenti sui quali si basa la motivazione della sentenza di assoluzione, in disaccordo con l'opinione espressa dalla maggioranza del collegio che le azioni giudiziarie e le sanzioni penali svolgano un ruolo cruciale nella risposta istituzionale alla violenza di genere e nella lotta contro la

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

disuguaglianza di genere. A suo giudizio il diritto penale deve limitarsi a sanzionare i reati e non dovrebbe essere utilizzato contro le disuguaglianze.

➤ **Applicazione dell'articolo 41**

La ricorrente ha chiesto una somma di 80.000,00 euro per il danno morale e un'ulteriore somma di 30.000,00 euro per i danni materiali. La Corte ha ritenuto non sussistente un nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto e ha accordato, in via equitativa, 12.000,00 euro per danno morale e 1.600,00 euro per le spese del procedimento.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Quanto alle misure individuali, le somme assegnate dalla Corte per il danno morale e per le spese sono state pagate nei termini stabiliti.

Stante l'affermata adeguatezza del sistema nazionale alla Convenzione, non sono necessarie particolari misure a livello generale, oltre la diffusione della sentenza mediante invio agli uffici giudiziari coinvolti, la traduzione in italiano e la pubblicazione sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.12. In materia di libertà di espressione e diritto di accesso di un partito politico alle trasmissioni televisive e di diritto ad un ricorso effettivo per lamentarne la violazione (articoli 10 e 13).

Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella e radicali italiani c. Italia, Sentenza del 31 agosto 2021 (ricorso n. 20002 del 2013)

Esito:

- non violazione dell'articolo 10
- violazione dell'articolo 13

QUESTIONE TRATTATA

Libertà di comunicare opinioni politiche nell'ambito del sistema televisivo pubblico e la mancanza di rimedi effettivi per lamentare la violazione del diritto alla libertà di espressione

Sulla questione trattata sono intervenute due sentenze che hanno deciso altrettanti ricorsi.

Con il primo ricorso (n. 20002 del 2013) è stata dedotta la violazione degli articoli 10 e 13 della Convenzione da due associazioni politiche italiane, l'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella (prima ricorrente) e Radicali Italiani (seconda ricorrente), a causa della soppressione, dopo le elezioni politiche del 2008, del ciclo di trasmissioni televisive dedicate al dibattito politico (Tribune politiche), che avrebbe comportato la violazione del loro diritto alla libertà di manifestare liberamente le loro opinioni e di diffondere informazioni su argomenti di interesse pubblico.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Si premette che la Corte ha escluso la legittimazione al ricorso della seconda ricorrente, perché in qualità di comitato referendario non poteva rivendicare l'accesso alle «tribune politiche» in mancanza della qualifica di soggetto politico, che viene riconosciuta a un comitato referendario solo in periodo di referendum.

Prima di esaminare il merito delle dedotte violazioni, la Corte ha effettuato un'accurata ricognizione della disciplina nazionale in materia.

La Corte ha considerato che le trasmissioni politiche comprendono le tribune elettorali, organizzate in periodo pre-elettorale, e le "tribune politiche", trasmesse nel quadro della programmazione ordinaria dei canali televisivi. Per queste trasmissioni, il diritto interno prevede regole precise di ripartizione del tempo di antenna per garantire una rigorosa equità di accesso alle forze politiche e garantire l'imparzialità dell'informazione. Il legislatore ha affidato alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) il compito di controllare, nell'ambito delle rispettive competenze, la programmazione e l'attività dei canali televisivi, al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali e delle disposizioni che disciplinano la diffusione del discorso politico nei *media*. In base alla legge n. 103 del 1975, la Commissione vigila sull'attività dell'azienda pubblica concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la Radio Televisione Italiana (RAI).

La RAI ha l'obbligo di programmare l'offerta di trasmissioni di comunicazione politica alla radio e alla televisione (art. 2, comma 4). La Commissione di vigilanza e l'AGCOM si consultano per stabilire, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, le regole di applicazione delle disposizioni della legge. In particolare, la commissione di vigilanza elabora le regole per l'applicazione della legislazione primaria per la RAI. L'art. 10, comma 3, prevede che, in caso di violazione del principio di parità di accesso alle trasmissioni, l'AGCOM ordini ai canali radiotelevisivi di organizzare delle trasmissioni di comunicazione politica alle quali parteciperanno i «soggetti politici» che siano stati danneggiati dalle violazioni constatate.

In particolare, al di fuori del periodo elettorale, la Commissione di vigilanza indica alla RAI i criteri da applicare per l'organizzazione di "tribune politiche". La RAI deve quindi preparare, per ogni ciclo programmato, trentasei trasmissioni (conferenze stampa, dibattiti a due, tavole rotonde).

Alla Commissione di vigilanza spetta anche il controllo sul rispetto dei principi di imparzialità e di pluralismo dell'informazione, secondo quanto previsto dalla legge n. 28 del 22 febbraio 2000, che disciplina le trasmissioni di «comunicazione politica» e prevede due regimi distinti, uno per il periodo non elettorale e l'altro per il periodo elettorale. Il 18 dicembre 2002 la Commissione di vigilanza ha adottato una delibera che disciplina le trasmissioni di comunicazione

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

politica diffuse dalla RAI in periodo non interessato da campagne elettorali. Dal 2008 le Tribune politiche non sono state più riprogrammate.

Il decreto legislativo n. 117 del 2005 (Testo unico della radiotelevisione) contiene i principi fondamentali applicabili al sistema radiotelevisivo, in particolare, l'art. 45 prevede che il servizio pubblico radiotelevisivo garantisce l'accesso dei partiti politici, dei gruppi rappresentati in Parlamento e, più in generale, dei movimenti, degli enti e dei gruppi politici alle trasmissioni televisive.

➤ ***Non violazione dell'articolo 10***

La ricorrente ha sollevato la questione generale dell'accesso delle forze politiche ai media radiotelevisivi e ha lamentato di non avere avuto accesso alle tribune politiche, a causa dell'inerzia della Commissione di vigilanza.

A giudizio della Corte Edu, l'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario. Nel caso dell'Italia non si tratta di un divieto assoluto di accesso alle trasmissioni televisive di natura politica, imposto a un partito politico, il che potrebbe essere incompatibile con l'articolo 10 della Convenzione, poiché l'attribuzione del potere di controllo alla Commissione di vigilanza è volta a garantire, grazie all'intervento di un organo parlamentare, l'imparzialità e il pluralismo dell'informazione, e dunque a proteggere il processo democratico e a garantire l'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo (cfr. sentenze *Manole e altri c. Moldavia*, n. 13936/02, CEDU 2009, *VgT Verein Gegen Tierfabriken c. Svizzera*, n. 24699/94, Cedu 2001, *Animal Defenders International c. Regno Unito*, n. 48876/08, G.C. Cedu 2013, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano*, Cedu 2012).

Quanto alla soppressione delle tribune politiche, si è trattato di una scelta politica del Parlamento i cui effetti non hanno determinato un'ingerenza sproporzionata nel diritto della ricorrente alla libertà di espressione. La Corte ha escluso la lesione dell'articolo 10 della Convenzione anche sotto il profilo della disparità di trattamento, poiché tutte le forze politiche hanno subito le conseguenze di tale soppressione.

➤ ***Violazione dell'articolo 13***

La ricorrente ha affermato di non avere disposto di una via di ricorso effettiva per lamentare la violazione, da lei dedotta, del suo diritto alla libertà di espressione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha affermato che a seguito della soppressione delle tribune politiche, la prima ricorrente non aveva a disposizione un ricorso che le permettesse di sindacare gli atti politici della Commissione parlamentare di vigilanza dinanzi alle autorità nazionali e, pertanto, ha dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha ritenuto che la constatazione della violazione fosse sufficiente per compensare la ricorrente del pregiudizio morale sofferto a causa della violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

Associazione politica nazionale Lista Marco Pannella c. Italia, Sentenza del 31 agosto 2021 (ricorso n. 66984 del 2014)

Esito:

- **violazione dell'articolo 10**

Con il secondo ricorso (n. 66984 del 2014), proposto dall'Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella, è stata dedotta la violazione dell'articolo 10 Cedu.

La vicenda ha origine dalla denuncia presentata dall'Associazione all'AGCOM il 4 giugno 2010 contro le tre reti della RAI per mancato rispetto, tra il 1° aprile e il 3 giugno 2010, degli obblighi derivanti dai principi di imparzialità e di pluralismo dell'informazione. In particolare, veniva denunciato il fatto che i suoi rappresentanti non erano stati invitati ai più importanti *talk show* (Porta a porta, Annozero e Ballarò) mentre i rappresentanti di altri gruppi politici vi avevano partecipato. La denuncia è stata archiviata, in quanto l'Autorità ha considerato la presenza complessiva della ricorrente in tutti i telegiornali e nelle trasmissioni di informazione, simile a quella delle altre forze politiche che, come essa, non avevano eletti in Parlamento, sottolineando che, a differenza delle trasmissioni di "comunicazione politica", le trasmissioni di informazione non sono soggette ad una regola di rigida ripartizione matematica del tempo di antenna attribuito a ciascuna forza politica. Con sentenza del 9 giugno 2011, il TAR per il Lazio ha accolto il ricorso dell'associazione ricorrente per difetto di motivazione della delibera nella parte in cui aveva paragonato l'associazione ricorrente a delle forze politiche prive di rappresentanti eletti, senza tener conto del fatto che, in virtù di un accordo politico pubblico concluso tra l'associazione e un partito politico, l'interessata aveva nove rappresentanti in Parlamento. Inoltre l'AGCOM, in qualità di autorità regolazione del settore avrebbe dovuto motivare perché, diversamente da come in precedenza fatto, aveva considerato nel complesso il tempo di trasmissione di cui aveva beneficiato l'associazione ricorrente, anziché verificare il rispetto del pluralismo per ciascuna trasmissione considerata separatamente.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

In sede di ottemperanza della decisione del TAR, il 25 maggio 2013 l'AGCOM ha ordinato alla RAI di programmare la partecipazione dell'associazione ricorrente, prima della fine del ciclo di programmazione del 2013, alle trasmissioni Porta a porta e Ballarò. Poiché Annozero non era più trasmessa, non poteva ordinare né la partecipazione dell'associazione ricorrente a tale programma, né, a titolo compensativo, a un'altra trasmissione. Inoltre, l'AGCOM ha precisato che la supervisione dell'esecuzione della decisione era realizzata attraverso il monitoraggio della programmazione delle suddette trasmissioni, a pena di sanzioni pecuniarie in caso di mancata esecuzione.

➤ *Violazione dell'articolo 10*

La ricorrente ha lamentato la violazione del diritto alla libertà di comunicare idee e opinioni di natura politica attraverso la partecipazione alle trasmissioni del servizio pubblico che, all'epoca dei fatti, erano i principali programmi di informazione politica del servizio pubblico. A suo parere, ciò sarebbe derivato dalla parziale esecuzione della sentenza del TAR del 2011. Inoltre, le sue rivendicazioni hanno trovato soddisfazione solo tre anni dopo la sua prima denuncia all'AGCOM, all'esito di ciò che essa definisce come un "lungo calvario giudiziario", il che ha comportato l'impossibilità di ottenere una partecipazione compensativa alla trasmissione Annozero, nel frattempo, soppressa.

La Corte Edu ha ribadito i principi della sua giurisprudenza sulla regolamentazione dell'accesso alle trasmissioni di informazione politica (cfr. precedente sentenza). Nel caso di specie, ha riscontrato la violazione dell'articolo 10 della Convenzione poiché le misure adottate dalle autorità nazionali per riequilibrare la situazione pregiudizievole erano insufficienti e la ricorrente è restata assente da tre trasmissioni di grande popolarità, trovandosi fortemente emarginata dal dibattito politico mediatico.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 12.000,00 euro per danno morale e 5.000,00 euro per le spese del procedimento

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Quanto alle misure individuali le somme assegnate dalla Corte sono state pagate.

Quanto alle misure generali, le sentenze sono state tradotta in italiano e rese disponibili sui siti internet del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.13. In materia di tutela dei beni (articolo 1 Protocollo n. 1)

C. c. Italia - Sentenza dell'11 febbraio 2021 (ricorso n. 4893 del 2013)

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Esito:**

- **violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1**

QUESTIONE TRATTATA**Ripetizione da parte della pubblica amministrazione di somme versate a un dipendente e riassorbimento degli assegni *ad personam***

La ricorrente, dipendente del Ministero dell'istruzione, ha aderito ad una procedura di mobilità ed è stata trasferita all'Inps nel 1998. Da settembre 1998 a febbraio 2004, le differenze tra l'ultimo stipendio percepito al Ministero della pubblica istruzione e quello previsto per il suo nuovo impiego sono state assicurate con un assegno integrativo *ad personam* il cui importo era pari alla differenza tra quanto in precedenza percepito e lo stipendio riconosciuto presso l'Inps.

Nel 2008, l'Inps ha informato la ricorrente della decisione di ripetere le somme pari a 14.727,45 euro versate a titolo di garanzia stipendio per il periodo compreso tra settembre 1998 e febbraio 2004, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di cassazione, nel frattempo consolidatasi in materia (sentenze nn. 8543 del 2006, 9567 del 2006, 8693 del 2006 e 55 del 2007).

Sulla questione si era, in precedenza, pronunciato il Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria n. 8 del 1992), secondo il quale il beneficio del mantenimento salariale più favorevole senza riassorbimento, in caso di trasferimento da un'amministrazione ad un'altra, come previsto dall'art. 202 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 e dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1079 del 1970, non può essere applicato al personale di enti pubblici dotati di personalità giuridica distinta da quella dell'amministrazione centrale dello Stato.

La Corte di cassazione, con le decisioni citate ha condiviso la giurisprudenza del Consiglio di Stato e ha evidenziato che il principio contenuto nell'articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 non è espressione di un principio generale, applicabile indistintamente a tutti i dipendenti pubblici, dovendosi interpretare la norma nel senso che concerne esclusivamente i casi di passaggio di carriera presso la stessa Amministrazione statale, e non anche i passaggi nell'ambito di Amministrazione non statale.

Il ricorso dell'interessata, accolto in primo grado, è stato respinto dalla Corte d'appello di Torino con sentenza del 2010, poiché in materia di ripetizione dell'indebito di somme versate a titolo di stipendio dall'amministrazione, una volta provata l'assenza di base legale del versamento, la ripetizione non può essere esclusa in ragione del legittimo affidamento e della buona fede del dipendente. Nel 2012, la Corte di cassazione ha confermato la sentenza di appello e ha condannato la ricorrente al pagamento anche della somma di 2.030,00 euro per le spese sostenute dall'Inps. Dal 2012 l'Inps ha proceduto al recupero rateizzato.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

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

La ricorrente ha dedotto che la condanna a rimborsare all'Inps quanto versatole a titolo di garanzia stipendio, ha comportato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che tutela il rispetto dei beni.

Nell'esaminare il caso, la Corte Edu ha precisato che la propria attenzione si sarebbe concentrata non sulla applicazione del principio del riassorbimento all'assegno *ad personam*, riconosciuto alla ricorrente, ma sugli effetti dell'azione di ripetizione delle somme versate dall'Inps dal 1998 al 2004. Al riguardo, ha ricordato che per essere compatibile con l'art. 1, Protocollo n. 1 alla Convenzione, l'ingerenza dello Stato nella proprietà dei soggetti deve soddisfare tre condizioni: *“deve essere stata compiuta nelle condizioni previste dalla legge, per causa di pubblica utilità e nel rispetto di un giusto equilibrio tra i diritti della ricorrente e gli interessi della comunità”*.

Nel caso di specie, la Corte Edu ha ritenuto insussistente il requisito della proporzionalità dell'ingerenza, in relazione al fatto che l'interessata ha sostenuto un onere particolare ed eccessivo, peraltro, in mancanza di ogni sua responsabilità. L'errore di valutazione è stato commesso dall'Inps, in quanto tale ente ha applicato le disposizioni relative alla procedura di mobilità intercompartimentale riguardante la ricorrente secondo un'interpretazione successivamente considerata erronea dai giudici interni.

Quanto poi al grado di affidamento che la ricorrente poteva avere nell'esattezza della decisione dell'Inps, la Corte ha rilevato che la decisione di procedere al versamento dell'assegno *ad personam* proveniva dall'ente pubblico in materia pensionistica all'esito di un procedimento amministrativo, che dal punto di vista della ricorrente, poteva essere ragionevolmente percepita come esatta. Di conseguenza, ha concluso che l'ingerenza subita dalla ricorrente è stata sproporzionata in quanto quest'ultima, da sola, ha dovuto sostenere l'onere dell'errore commesso dall'amministrazione.

➤ ***Sulla dedotta violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1***

La ricorrente ha lamentato anche gli effetti discriminatori che sarebbero derivati dall'applicazione delle disposizioni relative alle procedure di mobilità e che avrebbero generato una distinzione tra i dipendenti trasferiti tra amministrazioni centrali dello Stato, da una parte, e quelli trasferiti in un'altra amministrazione pubblica, dall'altra.

La Corte non ha ritenuto necessario esaminare la questione.

➤ ***Applicazione dell'articolo 41***

La Corte ha riconosciuto alla ricorrente 15.318,00 euro per il danno materiale, a condizione che l'Inps avesse integralmente recuperato quanto ad essa pagato, prevedendo, in caso contrario, il

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dovere a carico della ricorrente di rimborsare allo Stato la somma eccedente accordata dalla Corte; ha altresì riconosciuto 8.000,00 euro per danno morale, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza è divenuta definitiva il 5 luglio 2021 a seguito della comunicazione della Corte di non avere accettato la richiesta dell'Italia di rinvio alla Grande Camera. Le somme assegnate dalla Corte sono state pagate. Per effetto di tale adempimento è stata assicurata alla ricorrente la *restitutio in integrum* attraverso l'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata dalla Corte Edu e non necessità l'adozione di ulteriori misure.

Per quanto riguarda l'eventuale adozione di misure generali si evidenzia che il principio del riassorbimento degli assegni *ad personam*, impone a qualsiasi ente statale, anche al fine di tutela delle casse pubbliche, l'obbligo di recuperare quanto corrisposto. Ai sensi dell'articolo 2033 c.c., infatti, chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Mentre in passato si riteneva che le somme non fossero ripetibili, se percepite in buona fede, in seguito alla privatizzazione dei rapporti di lavoro degli enti pubblici si è affermata la regola opposta; ne consegue il diritto della pubblica amministrazione a chiedere la restituzione delle somme indebitamente percepite dal dipendente (Consiglio di Stato n. 1322 del 2019).

Tanto considerato, la Corte europea ha riconosciuto la legalità e la legittimità dell'ingerenza, in quanto l'azione di ripetizione dell'indebito è stata confermata dalla Corte di cassazione sulla base di norme interne pertinenti in materia; sulla legittimità dell'ingerenza, la Corte ha affermato che il recupero corrispondeva ad uno scopo legittimo. Per tali considerazioni, non appaiono necessarie misure in via generale.

1.2. Le sentenze di non violazione

1.2.1. In materia di tutela della vita (articolo 2)

P. c. Italia - Sentenza del 11 maggio 2021 (ricorso n. 44166 del 2015)

Esito:

- **Non violazione dell'articolo 2**

QUESTIONE TRATTATA

Infanticidio commesso nel corso di un incontro tra padre e figlio organizzato dall'autorità pubblica – Obbligo di indagine ufficiale ed effettiva

Il figlio della ricorrente è stato ucciso dal padre, Y.B., nel corso di un incontro in ambiente protetto organizzato dai servizi sociale del comune. Successivamente all'aggressione del figlio, il

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

padre si è ucciso. A seguito della denuncia della ricorrente, in sede nazionale, è stato avviato un procedimento penale per omicidio colposo nei confronti di due assistenti sociali e di un educatore, per non aver gli stessi adottato tutte le misure idonee a proteggere la vita del bambino. Il procedimento penale si è concluso con l'assoluzione dei tre imputati, sul rilievo che il contenuto degli obblighi protettivi specificamente gravante sugli operatori dei servizi sociali era limitato allo sviluppo adeguato del minore a fronte della conflittualità della coppia genitoriale e non si estendeva alla sua sicurezza fisica. Nelle more del processo penale, la ricorrente ha avviato un procedimento civile per il risarcimento dei danni, conclusosi con una transazione con il comune e con la cooperativa sociale, datore di lavoro dell'educatore.

Dinanzi alla Corte Edu, la ricorrente ha lamentato il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo sostanziale e procedurale, per non aver adottato tutte le misure necessarie alla protezione della vita di suo figlio nonché per il fatto che il relativo procedimento penale si sia concluso senza l'individuazione di un responsabile.

➤ *Non violazione dell'articolo 2*

Innanzitutto, la Corte ha escluso la violazione sotto il profilo materiale dell'articolo 2 della Convenzione.

Sul punto, accogliendo l'eccezione sollevata dalla difesa statale, ha affermato che la ricorrente, alla luce della composizione amichevole del procedimento civile avente ad oggetto la pretesa risarcitoria relativa ai fatti di causa, non poteva più essere ritenuta vittima della violazione lamentata e, pertanto, ha dichiarato irricevibile questa parte del ricorso (si veda *Bailey c. Regno Unito* (dec.), n. 39953/07, 19 gennaio 2010)

Del pari, ha escluso la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale. Al riguardo, ha osservato che l'obbligo derivante allo Stato dall'articolo 2, di adottare le misure necessarie per la protezione della vita delle persone che rientrano nella sua giurisdizione, richiede, per implicazione, quando vi siano motivi per ritenere che un individuo abbia subito delle ferite mortali in circostanze sospette, che sia condotta un'indagine ufficiale ed effettiva (si veda *Mustafa Tunç e Fecire Tunç c. Turchia* [GC], n. 24014/05, 14 aprile 2015).

Con riferimento al caso di specie, la Corte ha osservato che le autorità italiane avevano condotto l'indagine conformemente alle esigenze di diligenza, imparzialità e tempestività richieste dall'articolo 2 della Convenzione. In particolare, ha evidenziato che le autorità avevano adottato tutte le misure ragionevoli di cui potevano disporre per ottenere le prove relative ai fatti di causa: nel corso delle indagini erano stati sentiti numerosi testimoni, era stata eseguita un'autopsia sul corpo del bambino e del padre Y.B., era stato condotto su quest'ultimo un esame tossicologico e erano stati disposti i rapporti necessari per la valutazione dei fatti, soprattutto quelli dei servizi

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

sociali. Ha, inoltre, constatato che il procedimento penale era durato circa quattro anni e mezzo per tre gradi di giudizio, soddisfacendo l'esigenza di tempestività prevista dall'articolo 2 della Convenzione.

Infine, la Corte ha osservato che poiché gli obblighi dello Stato convenuto sono di mezzi e non di risultato, la circostanza che i tre imputati fossero stati assolti, non permetteva di per sé di concludere che il procedimento penale riguardante il decesso del figlio della ricorrente non avesse risposto alle esigenze dell'articolo 2 della Convenzione (si veda *Perez c. Francia* [GC], n. 47287/99, § 70, 12 febbraio 2004).

Di conseguenza la Corte ha escluso la violazione dell'articolo 2 della Convenzione anche sotto il profilo procedurale.

1.2.2. In materia di giusto processo (articolo 6 Cedu)

D.M. e M. c. Italia - Sentenza del 25 marzo 2021 (ricorsi n. 15931 del 2015 e n. 16459 del 2015)

Esito:

- non violazione articolo 6

QUESTIONE TRATTATA

Condanna in appello di persona parzialmente assolta in primo grado sulla base di una rinnovata valutazione delle dichiarazioni dei testimoni senza rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale (principio di immediatezza nel processo penale)

La sentenza riguarda due ricorsi proposti da una coppia di coniugi, per denunciare la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione all'omessa rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale nell'ambito del giudizio di appello conclusosi con la riforma *in peius* della sentenza di primo grado, emessa nel procedimento penale nel quale uno dei ricorrenti, il marito, era imputato per reati di associazione di stampo mafioso, associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti e coltivazione di canapa indiana, mentre l'altra ricorrente era accusata solo degli ultimi due capi di imputazione.

A seguito di richiesta di giudizio abbreviato (articoli 438 e ss. c.p.p.), il Giudice dell'udienza preliminare (GUP) del Tribunale di Napoli ha assolto la ricorrente da tutti i capi di imputazione a suo carico, e ha condannato il ricorrente per il solo reato di coltivazione di canapa. Prima della decisione, su richiesta della procura, ai sensi dell'articolo 441, comma 5, c.p.p., il giudice ha acquisito la testimonianza di un ex membro di un clan mafioso che, nel frattempo, aveva deciso di collaborare con la giustizia, e la cui testimonianza era necessaria ai fini della decisione sul reato di associazione di stampo mafioso contestato a uno dei coimputati. Nella sentenza resa con rito abbreviato il giudice

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ha dichiarato che allo stato degli atti non poteva affermarsi che il ricorrente fosse membro del clan mafioso, né che la coltivazione di canapa che egli praticava fosse finalizzata al traffico di stupefacenti e che nessun pentito aveva espressamente menzionato il ricorrente nelle sue dichiarazioni. La sentenza è stata riformata dalla Corte d'appello di Napoli il 14 giugno 2013, con la condanna dei ricorrenti per tutti i reati loro ascritti. La Corte d'appello ha considerato vari elementi delle indagini e le dichiarazioni dei pentiti sentiti nel corso delle indagini preliminari, confermate nel corso del dibattimento, che avevano espressamente menzionato il ricorrente in quanto membro del clan mafioso e avevano fatto riferimento all'attività di traffico di stupefacenti che quest'ultimo esercitava con altri membri della sua famiglia. Con sentenza del 29 settembre 2014 la Corte di cassazione ha respinto il ricorso dei ricorrenti, considerando le caratteristiche del rito abbreviato, regolato non dai principi dell'oralità e dell'immediatezza, ma basato sugli elementi di prova acquisiti al fascicolo della procura. Per quanto riguarda l'unico testimone sentito direttamente dal giudice di primo grado in virtù dell'eccezione prevista dall'articolo 441, comma 5, c.p.p., la Corte di cassazione ha escluso che ricorressero i presupposti indicati dalla giurisprudenza della Corte Edu (sentenza *Dan c. Moldavia*, n. 8999/07 del 5 luglio 2011) sulla necessità di una nuova audizione dei testimoni prima di annullare un'assoluzione, ossia che le testimonianze in questione fossero decisive e che il nuovo esame della credibilità dei testimoni fosse necessario. Nel caso di specie, la Corte di cassazione ha ritenuto che gli elementi a carico dei ricorrenti erano numerosi e vari, e la condanna non era stata fondata in maniera determinante sulle dichiarazioni del testimone udito nel giudizio abbreviato; la Corte d'appello, come il GUP, non aveva esaminato la credibilità di detto testimone, ma aveva semplicemente fatto una lettura corretta e logica degli elementi di prova disponibili, che il GUP aveva interpretato in maniera erranea.

Come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, nelle sentenze n. 27620 del 2016 e n. 18620 del 2017, il principio secondo il quale il giudice di appello non può invalidare una sentenza di assoluzione senza aver proceduto, anche d'ufficio, a norma dell'articolo 603, comma 3, c.p.p., a rinnovare l'istruzione dibattimentale attraverso l'esame dei soggetti che abbiano reso dichiarazioni sui fatti del processo ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado, trova applicazione anche nei giudizi abbreviati, quando l'assoluzione è stata basata su testimonianze che sono state considerate decisive in primo grado e la cui portata viene messa in dubbio dalla procura nel suo appello. Secondo la Corte di cassazione, l'eventuale scelta dell'imputato di rinunciare al principio contraddittorio nel giudizio di primo grado non incide sull'obbligo del giudice di appello, ai fini del ribaltamento della decisione assolutoria, di esaminare direttamente le prove orali decisive di cui fornisce un'interpretazione diversa (Sezioni Unite n. 14800 del 2018).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ Non violazione dell'articolo 6

I ricorrenti hanno contestato alla Corte d'appello di Napoli di avere pronunciato la loro condanna senza avere sentito direttamente i testimoni a carico, in violazione dell'articolo 6. Nonostante la domanda di rito abbreviato, l'omessa audizione, da parte della Corte d'appello, dei testimoni le cui dichiarazioni sono state decisive per la loro condanna avrebbe violato i diritti della difesa privandoli possibilità di presentare le loro argomentazioni.

La Corte Edu ha ricordato che i principi convenzionali sull'applicazione dell'articolo 6 nel giudizio di appello dipendono dalle caratteristiche del procedimento in questione e dal ruolo svolto dalla giurisdizione di appello, in connessione con le regole italiane sul rito abbreviato. Secondo la Corte, si tratta di un procedimento che comporta dei vantaggi indiscutibili per l'imputato a fronte di un'attenuazione delle garanzie procedurali offerte dal diritto interno, soprattutto per quanto riguarda la pubblicità del dibattimento, la possibilità di chiedere la produzione di elementi di prova non contenuti nel fascicolo della Procura e quella di ottenere la convocazione dei testimoni. Al riguardo, né il testo né lo spirito dell'articolo 6 della Convenzione impediscono a una persona di rinunciare spontaneamente, in maniera esplicita o tacita, alle garanzie di un processo equo.

La Corte ha osservato, inoltre, che l'introduzione del giudizio abbreviato da parte del legislatore italiano è volta a semplificare, e dunque ad accelerare, i procedimenti penali (*Hermi, Hermi c. Italia, G.C., n. 18114/02, Cedu 2006*) e che la Raccomandazione n. Rec(87)18 del Comitato dei Ministri riguardante la semplificazione della giustizia penale raccomanda agli Stati membri, nel rispetto dei principi costituzionali e delle tradizioni giuridiche proprie di ciascuno Stato, l'introduzione di procedure semplificate e di procedimenti sommari.

Nel caso di specie, chiedendo l'applicazione del giudizio abbreviato, i ricorrenti, assistiti da avvocati, hanno accettato di fondare la loro difesa sui documenti raccolti durante le indagini preliminari, di cui avevano preso visione, e hanno perciò rinunciato inequivocabilmente al loro diritto di ottenere la convocazione e l'audizione di testimoni al processo. Pertanto, i casi in esame si distinguono da quelli che la Corte ha precedentemente esaminato, nei quali la giurisdizione di appello non aveva rispettato l'obbligo di interrogare direttamente i testimoni che erano stati sentiti dal giudice di primo grado, e di cui il giudice di appello doveva interpretare le dichiarazioni in maniera sfavorevole all'imputato (si vedano, tra altre, *Dan c. Moldavia, sopra citata, Găitănaru c. Romania, n. 26082/05, 26 giugno 2012, Lazu c. Repubblica di Moldavia, n. 46182/08, 5 luglio 2016, Lorefice c. Italia, n. 63446/13, 29 giugno 2017 e Tondo c. Italia, n. 75037/14, 22 ottobre 2020*).

Sulla base delle considerazioni esposte, la Corte ha concluso che il procedimento penale a carico dei ricorrenti, considerato nella sua globalità, è stato equo.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.2.3. In materia di principio di legalità e diritto a libere elezioni (articoli 7 della Convenzione e 3 del Protocollo n. 1 alla Cedu)*****M. c. Italia - Sentenza del 19 marzo 2020 (ricorso n. 55093/13)*****Esito:**

- **non violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1**

QUESTIONE TRATTATA**Divieto di candidatura alle elezioni regionali in caso di condanna definitiva per abuso d'ufficio. Misura prevedibile e proporzionata allo scopo legittimo di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata all'interno dell'amministrazione**

La sentenza riguarda il divieto di candidarsi alle elezioni regionali imposto al ricorrente a seguito della sua condanna definitiva per il reato di abuso d'ufficio.

La materia è disciplinata dal decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), entrato in vigore il 5 gennaio 2013. Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c), non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato una condanna definitiva per diversi reati, tra cui l'abuso d'ufficio (art. 323 del codice penale). Secondo l'articolo 9, in occasione della presentazione delle liste, i candidati devono rendere, in particolare, una dichiarazione attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità di cui all'art. 7. Gli uffici preposti all'esame delle liste dei candidati cancellano dalle liste stesse i nomi di coloro che non hanno reso la dichiarazione o per i quali è stata accertata la sussistenza di una condizione di incandidabilità. L'articolo 15 prevede la cessazione degli effetti dell'incandidabilità a seguito di riabilitazione; in caso di sospensione dalla carica per sopravvenuta decadenza, l'articolo 11 ne prevede la cessazione decorsi diciotto mesi.

In occasione delle elezioni regionali del 24 e 25 febbraio 2013, il 27 gennaio 2013, l'Ufficio Centrale Regionale ha constatato che la dichiarazione del ricorrente attestante l'assenza di cause di incandidabilità alle elezioni non era veritiera, in quanto dal certificato del casellario giudiziale risultava che il candidato aveva riportato tre condanne per abuso di ufficio, la terza, divenuta definitiva il 19 dicembre 2011, era relativa a un procedimento con rito ordinario. Peraltro, il ricorrente aveva dapprima richiesto il beneficio della riabilitazione, e poi vi aveva rinunciato. Sussistendo le condizioni di incandidabilità previste dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 235 del 2012, il nome del ricorrente è stato cancellato dalla lista in quanto la condanna in questione era una delle condizioni di incandidabilità.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sulla base di una presunta natura penale dell'articolo 7, comma 1, lettera c), il ricorrente ne ha contestato la retroattività e la mancanza di un limite temporale all'incandidabilità dinanzi alla giurisdizione amministrativa. Il ricorso è stato respinto dal TAR sulla considerazione che, nel caso di specie, si trattasse di misura extra penale con effetto amministrativo avente come presupposto una condanna. Il 6 febbraio 2013, la sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato, secondo il quale l'applicazione immediata dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 235 del 2012, finalizzato ad inibire lo svolgimento della rilevante funzione pubblica da parte di soggetti la cui radicale inidoneità fosse conclamata da irrevocabili sentenze di condanna, non si poneva in contrasto con il dedotto principio, ricavabile dalla Costituzione e dalle disposizioni della Cedu sull'irretroattività delle norme penali.

Nel 2017, dopo aver ottenuto la riabilitazione, il ricorrente ha potuto nuovamente candidarsi alle elezioni regionali.

➤ *Non violazione dell'articolo 7*

L'articolo 7 della Convenzione dispone che: *“Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, nel momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al tempo in cui il reato è stato commesso.”*.

Il ricorrente ha richiamato i criteri “Engel” (sentenza *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976) elaborati dalla Corte Edu per definire tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione: la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto.

In particolare, basandosi su quello della gravità della misura, il ricorrente ha affermato che il divieto di candidarsi alle elezioni regionali, previsto dal decreto legislativo n. 235 del 2012, che ha comportato la cancellazione del suo nome dalla lista di candidati, equivale a una pena ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

Premesso che, in linea di principio, i diritti politici ed elettorali non rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione, la Corte ha proceduto a definire la natura della misura contestata dal ricorrente, se l'incandidabilità è stata imposta a seguito di una condanna penale, secondo i principi generali della sua giurisprudenza sull'articolo 7 della Convenzione (sentenze *Del Río Prada c. Spagna*, G.C. n. 42750/09, Cedu 2013, *Welch c. Regno Unito* del 9 febbraio 1995, *Pierre-Bloch c. Francia* del 21 ottobre 1997, *Malige c. Francia* del 23 settembre 1998, *Paksas c. Lituania*, G.C., n. 34932/04, Cedu 2011 *Van der Velden c. Paesi Bassi* 29514/05, Cedu 2006). Poiché la nozione di pena contenuta nell'articolo 7 della Convenzione ha una portata autonoma, la Corte Edu valuta essa stessa se una particolare misura equivalga, in sostanza, a una pena ai sensi di tale

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

disposizione. Non è quindi escluso che le misure applicate dopo che sia stata pronunciata una pena definitiva o durante l'esecuzione di quest'ultima, possano portare a una ridefinizione della portata della pena inflitta dal giudice che l'ha pronunciata. Solo in questi casi la Corte ritiene che le misure in questione siano soggette al principio del divieto della retroattività delle pene sancito dall'articolo 7.

Sulla natura e sullo scopo della misura dell'incandidabilità prevista dal decreto legislativo n. 235 del 2012, la Corte ha condiviso l'intento del legislatore di perseguire l'obiettivo della lotta contro l'illegalità e la corruzione anche con l'inclusione della condanna definitiva per reati predefiniti come presupposto dell'incandidabilità, a tutela del buon andamento e della trasparenza dell'amministrazione, così come della libera determinazione degli organi elettivi. La Corte ha apprezzato anche le considerazioni contenute nelle sentenze della Corte costituzionale n. 236 del 2015 e n. 276 del 2016, che hanno ripreso i principi fissati in merito ai casi di incandidabilità e di decadenza, relativi alle elezioni locali regolamentate dalla legge n. 55 del 1990. Sebbene queste due sentenze non riguardassero l'esclusione di un candidato da una lista elettorale (cfr., da ultimo sentenza n. 56 del 2022), la Corte costituzionale ha precisato che, così come la condanna definitiva può giustificare la decadenza dal mandato in corso, una condanna non definitiva può esigere che l'eletto sia sospeso dalle sue funzioni. Secondo la Corte costituzionale le misure della incandidabilità, decadenza e sospensione previste nel decreto legislativo n. 235 del 2012 non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma sono piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche in questione o per il loro mantenimento. Ciò a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli articoli 54 e 97 Cost., da bilanciare con quelli sottesi agli articoli 48 e 51 Cost. Non trattandosi di misura sanzionatoria non viene in esame il divieto di retroattività dell'articolo 25 Cost.

La Corte europea ha osservato anche che, nell'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia (Greco RC-I/II (2011) 1 F), pubblicato il 1° luglio 2013, il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) si è compiaciuto per l'adozione della legge n. 190 del 2012 e per i progressi compiuti dalle autorità nazionali nel chiarire la politica di lotta alla corruzione.

La Corte Edu ha poi considerato la legittimità delle procedure che hanno portato alla cancellazione del nome del ricorrente dalla lista dei candidati, in quanto la decisione iniziale è stata assunta dal competente Ufficio sulla base dell'esame dei documenti in suo possesso e il ricorrente aveva potuto contestare la sua esclusione dinanzi all'autorità amministrativa e alle giurisdizioni amministrative. Per quanto riguarda la gravità della misura, pur considerando che la perdita del diritto di candidarsi alle elezioni regionali ha avuto per il ricorrente conseguenze sul piano politico, la Corte ne ha escluso la natura penale, tanto più che, nel 2017, l'interessato si è potuto candidare a

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

nuove elezioni regionali dopo avere ottenuto la riabilitazione e che il diritto di elettorato attivo è rimasto inalterato.

In conclusione, la Corte ha affermato che il divieto di candidarsi alle elezioni regionali non possa essere assimilato a una sanzione penale ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Di conseguenza ha respinto questa doglianza.

➤ ***Non violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1***

Il ricorrente ha contestato che la sua incandidabilità avrebbe limitato in maniera illegittima il suo diritto di elettorato passivo, in violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

La Corte ha ricordato il principio fondamentale sancito da tale disposizione (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987). Oltre a prevedere espressamente l'obbligo di organizzare elezioni libere, questo articolo implica anche dei diritti soggettivi, tra cui il diritto di voto, quello di candidarsi alle elezioni e il diritto di ogni persona eletta di esercitare il proprio mandato (*Sadak e altri c. Turchia* nn. 25144/94 e altri 8, Cedu 2002, *Lykourazos c. Grecia*, n. 33554/03, Cedu 2006, *Sitaropoulos e Giakoumopoulos c. Grecia*, G.C. n. 42202/07, Cedu 2012).

Quando è chiamata a esaminare delle questioni relative all'elemento passivo dei diritti sanciti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte segue un approccio caratterizzato da un controllo circoscritto alla verifica dell'assenza di arbitrarietà nei procedimenti interni che portano a privare l'individuo dell'eleggibilità. La Corte ha ritenuto applicabili le garanzie a tutela dell'elettorato passivo anche alle elezioni regionali e, nel caso di specie, ha accertato l'assenza di arbitrarietà del procedimento che ha inciso sulla candidabilità del ricorrente, sotto i profili della prevedibilità, l'applicazione immediata della misura e la sua durata. Anzitutto, il divieto di candidarsi ha come presupposto l'esistenza di una condanna penale definitiva per un certo numero di reati gravi strettamente definiti dalla legge. La scelta di questo presupposto specifico è stata effettuata sulla base di una valutazione astratta, e la condanna definitiva è la condizione che sta alla base del divieto di candidarsi alle elezioni. L'applicazione immediata del divieto di candidarsi alle elezioni regionali, dalla data nella quale la condanna penale diventa definitiva, è coerente con lo scopo espresso dal legislatore, ossia scartare dalle procedure elettorali le persone condannate per reati gravi e proteggere in tal modo l'integrità del processo democratico. Anche se il divieto di candidarsi alle elezioni regionali non è limitato nel tempo, nel caso di specie, il ricorrente, aveva richiesto la sua riabilitazione e poi rinunciato alla domanda prima della scadenza elettorale del 2013; successivamente ha reiterato tale domanda, ottenendo la riabilitazione e il diritto di presentarsi alle nuove elezioni regionali del 2017.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Considerato il fatto che la misura dell'incandidabilità alle elezioni regionali non era sproporzionata, la Corte ha constatato che, nel caso di specie, non vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

1.2.4. In materia di tutela della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).

M. c. Italia - Sentenza del 27 maggio 2021 (ricorso n. 54978 del 2017)

Esito:

- Non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Revoca dell'affidamento del minore e trasferimento dello stesso presso un'altra famiglia, motivati dal suo interesse superiore

La ricorrente, insieme al marito, nel luglio 2016, ha ottenuto in affido un minore di diciotto mesi. A seguito dell'arresto, nell'aprile del 2017, del marito della ricorrente per pedopornografia e abusi sessuali su minori, il Tribunale, ritenendo non più sussistenti le condizioni necessarie, ha revocato la decisione di collocamento del minore presso il domicilio della ricorrente e del marito e ordinato ai servizi sociali di avviare un progetto di integrazione del minore presso una nuova famiglia. Nel luglio 2017 il minore è stato collocato presso una nuova famiglia.

Avverso il provvedimento di revoca dell'affidamento, la ricorrente ha proposto impugnazione. La Corte d'appello, dopo aver osservato che l'affidamento del minore alla ricorrente e a suo marito non era da considerarsi un affidamento preadottivo, ha rilevato il suo difetto di legittimazione attiva, posto che ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 184 del 1983, solo le famiglie che hanno accolto un bambino nel contesto di un affidamento preadottivo e alle quali è rifiutata l'adozione hanno il diritto di impugnare le misure disposte dal tribunale nei confronti del minore interessato.

Da qui il ricorso alla Corte Edu, per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 6 e 8 della Convenzione, in relazione all'impossibilità di contestare la decisione del tribunale di revoca dell'affidamento nonché all'illegittima ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare.

La Corte Edu ha ritenuto di esaminare il ricorso soltanto dal punto di vista dell'articolo 8 della Convenzione, che risponde all'obiettivo più ampio di garantire sia il rispetto della vita privata e familiare, sia l'equità del processo decisionale che porta all'adozione delle misure di ingerenza.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ Non violazione dell'articolo 8

Nel merito, dopo aver riassunto i punti salienti della vicenda, la Corte ha escluso la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, sotto il profilo del mancato rispetto della vita familiare della ricorrente.

Al riguardo, dopo aver rammentato che la nozione di vita familiare di cui all'articolo 8 della Convenzione riguarda non solo le relazioni fondate sul matrimonio, ma anche altri legami "familiari" *de facto*, in cui le parti convivono al di fuori del matrimonio o in cui altri fattori dimostrano che la relazione è sufficientemente stabile (si veda *Paradiso e Campanelli c. Italia* [GC], n. 25358/12, 24 gennaio 2017), ha rilevato che nel caso di specie, sebbene esistesse un progetto genitoriale, la breve durata della convivenza tra la ricorrente e il minore (che è stata di circa un anno), non consentiva di affermare l'esistenza di una vita familiare tra di loro.

Quanto al rispetto della vita privata, la Corte ha innanzitutto ricordato che la nozione di "vita privata" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione è una nozione ampia, che include anche il diritto alla realizzazione personale o il diritto all'autodeterminazione (*Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02, 29 aprile 2002) e il diritto al rispetto delle decisioni di diventare o meno genitore (*Evans c. Regno Unito* [GC], n. 6339/05, 10 aprile 2007, e *A, B e C c. Irlanda, G.C.*, n. 25579/05, 16 dicembre 2010).

Ciò premesso, ha evidenziato che, anche se l'articolo 8 ha essenzialmente lo scopo di proteggere l'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri, esso impone agli Stati anche degli obblighi positivi, inerenti a un rispetto effettivo dei diritti sanciti nell'articolo 8 (si vedano, tra le altre, *X e Y c. Paesi Bassi*, 26 marzo 1985 e *Söderman c. Svezia, G.C.* n. 5786/08, 12 novembre 2013).

Nell'attuazione di tali obblighi gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità, tuttavia, ha precisato la Corte che l'ingerenza degli Stati contraenti nella vita privata dei soggetti può essere considerata rispettosa dell'articolo 8 della Convenzione solo se necessaria in una società democratica e in particolare solo se essa sia "prevista dalla legge", abbia uno o più fini legittimi e sia proporzionata.

Applicando i suesposti principi al caso di specie, la Corte ha rilevato che i provvedimenti contestati si basavano sulle disposizioni di cui agli articoli 333 e 336 del codice civile, essendo motivati dal timore che la condotta dei soggetti cui era stato affidato fosse pregiudizievole per il minore e dalla necessità di adottare misure temporanee nell'interesse dello stesso e perseguivano lo scopo legittimo di proteggere la salute e l'integrità psichica del minore.

Per quanto riguarda, infine, la proporzionalità dell'ingerenza, la Corte ha osservato che le autorità nazionali si erano trovate di fronte al difficile compito di garantire un giusto equilibrio tra gli interessi contrapposti in gioco in una situazione complessa, e che, nello stabilire che non era interesse del bambino continuare a vivere nella famiglia della ricorrente erano state guidate

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dall'interesse superiore del minore e, soprattutto, dal suo bisogno di sicurezza all'interno della famiglia affidataria.

Pertanto, la Corte ha concluso che non c'è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

1.2.5. In materia di libertà di espressione (articolo 10)

B. c. Italia - Sentenza del 25 novembre 2021 (ricorso n. 77419/16)

Esito:

- non violazione dell'articolo 10

QUESTIONE TRATTATA

Condanna del direttore di un giornale *online* al risarcimento dei danni per trattamento illecito di dati personali in relazione alla mancata deindicizzazione dal *web* di un articolo contenente dati sensibili, nonostante formale diffida stragiudiziale da parte degli interessati

Il ricorrente, all'epoca dei fatti caporedattore di un giornale *online*, il 29 marzo 2008 ha pubblicato un articolo riguardante una rissa, seguita da un accoltellamento, avvenuta in un ristorante, menzionando nel testo i nomi delle persone coinvolte, tra le quali comparivano anche i proprietari del ristorante, il possibile motivo della rissa e le misure adottate dalle autorità nei confronti dei responsabili. Il 6 settembre 2010 il proprietario del ristorante e il ristorante hanno inviato al ricorrente una diffida stragiudiziale per ottenere la rimozione da Internet dell'articolo, e non avendo ottenuto alcun risultato, il 26 ottobre 2010 hanno agito in giudizio contro il ricorrente.

Con decisione del 16 gennaio 2013 il Tribunale, preso atto che all'udienza del 23 maggio 2011 il ricorrente aveva dichiarato di aver deindicizzato l'articolo in questione, ha riconosciuto a ciascuna delle parti attrici 5.000,00 euro a titolo di risarcimento per i danni non patrimoniali causati dalla violazione della reputazione e del diritto al rispetto della loro vita privata, conseguenti alla pubblicazione di dati personali rimasti direttamente e facilmente accessibili per 8 mesi, nonostante al ricorrente fosse stata intimata la diffida a deindicizzare l'articolo da internet. La decisione è stata confermata dalla Corte di cassazione con sentenza del 24 giugno 2016.

➤ **Non violazione dell'articolo 10**

La Corte ha preliminarmente rilevato che la libertà di espressione del ricorrente, garantita dall'articolo 10 della Convenzione, è stata innegabilmente incisa dalle decisioni dei giudici nazionali, sebbene allo scopo legittimo di proteggere "la reputazione o i diritti altrui". Prima di stabilire se l'ingerenza sia stata anche necessaria, la Corte ha ribadito che il ricorrente è stato ritenuto responsabile non per non aver rimosso l'articolo dal *web*, ma per non averlo deindicizzato,

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

consentendo così per un periodo eccessivamente lungo di accedere alle informazioni relative ad un procedimento penale semplicemente digitando nel motore di ricerca i nomi del ristorante o del proprietario dello stesso. Al fine di valutare se la constatazione della responsabilità civile del ricorrente da parte dei giudici nazionali fosse fondata su motivi pertinenti e sufficienti sono stati applicati i seguenti principi: 1) un contributo a un dibattito di interesse generale; 2) la notorietà dell'interessato e l'oggetto della segnalazione in questione; 3) il comportamento dell'interessato nei confronti dei media; 4) il metodo per ottenere le informazioni in questione e la loro veridicità; 5) il contenuto, la forma e le conseguenze della pubblicazione in questione; 6) la severità della sanzione inflitta al richiedente.

La Corte, considerato che l'oggetto dell'articolo in questione, riguardando un procedimento penale, conteneva informazioni relative a dati sensibili, non ha ritenuto eccessiva la sanzione inflitta e ha escluso la violazione dell'articolo 10.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2021, 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 interne

2.1.1. In materia di danni da emotrasfusioni (articolo 2)

P.B. e altri c. Italia - Decisione 29 giugno 2021 (ricorso n. 47432/14)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Criteria di quantificazione del risarcimento di danni alla salute subiti a seguito di trasfusioni e operatività del meccanismo della *compensatio lucri cum damno*

I ricorrenti avevano intentato un procedimento civile contro il Ministero della salute per ottenere il risarcimento dei danni subiti, *iure proprio e iure hereditatis*, per la morte, rispettivamente, del loro padre e marito, deceduto per una malattia infettiva contratta a seguito di emotrasfusioni.

Nell'accordare il risarcimento richiesto, i giudici nazionali hanno detratto dalle somme riconosciute l'importo dell'assegno di assistenza che gli stessi avevano già ricevuto a titolo di

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

indennizzo amministrativo ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210¹³, considerando che, se quest'ultimo non fosse stato detratto dall'ammontare del risarcimento, avrebbero ricevuto un indebito arricchimento.

Di qui il ricorso alla Corte Edu per lamentare la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 2 della Convenzione sotto l'aspetto procedurale, in relazione all'applicazione del principio della *compensatio lucri damno* nel procedimento interno.

La Corte Edu, con la decisione in esame, ha rilevato il corretto operato dei giudici nazionali: essendo il debitore lo stesso, vale a dire il Ministero della salute, la somma concessa a titolo di indennizzo, ex legge n. 210 del 1992, doveva essere dedotta da quella dovuta a titolo di risarcimento del danno subito.

Di conseguenza, non rilevando alcun motivo per rimettere in discussione il criterio adottato per la quantificazione delle somme riconosciute in sede nazionale ai ricorrenti, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto il ricorso manifestamente infondato e l'hanno respinto ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 3 e 4, della Convenzione.

E.V. c. Italia – Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 30286/15)

A.Z. c. Italia – Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 40550/16)

A.S. e altri c. Italia – Decisione 13 aprile 2021 (ricorso n. 46382/13)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

In materia di danni alla salute subiti a seguito di trasfusioni – Natura della responsabilità e termine di prescrizione quinquennale

Con le decisioni in esame, la Corte si è pronunciata su tre ricorsi relativi alla presunta violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 2 (diritto alla vita) e 6 (diritto di accesso ad un tribunale), della Convenzione.

In particolare, i ricorrenti hanno lamentato che i giudizi promossi in sede nazionale contro il Ministero della salute, al fine di ottenere il risarcimento dei danni alla salute riportati a seguito di trasfusioni di sangue, si sono conclusi con pronunce di prescrizione.

¹³ Ai sensi dell'articolo 2, comma 3 della legge 25 febbraio 1992, n. 210: "Qualora a causa delle vaccinazioni o delle patologie previste dalla presente legge sia derivata la morte, l'avente diritto può optare fra l'assegno reversibile di cui al comma 1 e un assegno una tantum di lire 150 milioni. Ai fini della presente legge, sono considerati aventi diritto nell'ordine i seguenti soggetti a carico: il coniuge, i figli, i genitori, i fratelli minorenni, i fratelli maggiorenni inabili al lavoro. I benefici di cui al presente comma spettano anche nel caso in cui il reddito della persona deceduta non rappresenti l'unico sostentamento della famiglia."

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte Edu, dopo aver osservato che i giudici nazionali hanno applicato il termine di prescrizione quinquennale ai sensi dell'articolo 2947 del codice civile, ha respinto le doglianze, evidenziando che ad essa non spetta rimettere in discussione le valutazioni delle autorità giudiziarie nazionali a meno che le stesse non siano manifestamente irragionevoli o arbitrarie.

2.1.2. In materia di divieto di trattamenti disumani e degradanti (articolo 3)

A. c. Italia - Decisione 14 settembre 2021 (ricorso n. 13211/20)

Esito:

- irricevibilità per incompatibilità *ratione personae*

QUESTIONE TRATTATA

Ricovero in ospedale psichiatrico di minore in stato d'abbandono - Adeguatezza del risarcimento riconosciuto in sede nazionale

Davanti alla Corte Edu, il ricorrente, invocando gli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione e l'articolo 2, Protocollo n. 1 alla Cedu, ha lamentato di essere stato privato irregolarmente della libertà per trentadue anni, in quanto ricoverato in un ospedale psichiatrico all'età di nove anni, a seguito dell'abbandono da parte della sua famiglia di origine, pur non soffrendo di particolari patologie.

Dopo essere stato dimesso dall'ospedale, il ricorrente si è rivolto alle autorità giudiziarie nazionali affinché fosse riconosciuta la responsabilità dell'ospedale psichiatrico ai sensi dell'articolo 1218 del codice civile e, conseguentemente, che lo stesso fosse condannato a versargli il risarcimento del danno di natura esistenziale e morale derivante dalla violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione Edu.

I giudici nazionali hanno riconosciuto la responsabilità dell'ospedale per aver omesso di denunciare all'autorità giudiziaria lo stato di abbandono del minore. Tuttavia, ritenendo che il ricovero del ricorrente fosse stato volontario dopo il raggiungimento della maggiore età, i giudici hanno accolto solo parzialmente la domanda di risarcimento e condannato l'azienda sanitaria a versargli la somma di euro 50.000,00.

Con il ricorso alla Corte Edu, il ricorrente ha contestato l'adeguatezza della somma riconosciutagli a coprire tutti i danni subiti (impossibilità di ricevere un'istruzione e di integrarsi nel mondo del lavoro, violazione del diritto alla salute).

Nella decisione in esame, la Corte, dopo aver ricordato che spetta in primo luogo alle autorità nazionali porre rimedio a un'asserita violazione della Convenzione, ha rilevato che i giudici nazionali avevano ritenuto l'ospedale civilmente responsabile per la privazione del diritto a una vita familiare a causa del lungo ricovero ospedaliero subito dal ricorrente e ha ritenuto congrua la somma

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

riconosciuta a titolo di risarcimento, in quanto in linea con l'importo che la Corte stessa avrebbe potuto concedere, accertando l'insussistenza dello *status* di vittima nel ricorrente.

A.B. c. Italia – Decisione 30 novembre 2021 (ricorso n. 5339/18)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Obbligo dello Stato di protezione dei bambini di fronte a varie forme di violenza - Procedimento penale definito con decreto di archiviazione avente ad oggetto asseriti abusi sessuali

Con il ricorso davanti alla Corte Edu, A.B. ha denunciato la violazione degli articoli 3, 13 e 14 della Convenzione, in relazione agli esiti del procedimento penale definito con decreto di archiviazione del Gip, avente ad oggetto gli abusi sessuali asseritamente subiti quando era minorenne. Lo Stato italiano avrebbe violato l'obbligo positivo di predisporre un quadro normativo adeguato a fornire protezione contro gli atti di violenza sessuale, nonché le presunte carenze dell'indagine penale, nell'ambito della quale le sarebbe stato negato ogni approfondimento probatorio.

La Corte Edu ha apprezzato positivamente l'evoluzione normativa italiana degli ultimi anni, volta ad assicurare tutela alle vittime di atti di violenza sessuale, sia sotto il profilo della tempestività della risposta alla richiesta di misure preventive e protettive, sia sotto il profilo di efficacia e di durata delle indagini e dei relativi procedimenti penali e ha rilevato che, nel caso di specie, le autorità inquirenti avevano adottato tutte le misure ragionevoli per far luce sui fatti oggetto di denuncia e che la decisione di archiviazione del giudice delle indagini preliminari era stata assunta a seguito di un'attenta analisi delle prove raccolte.

Conseguentemente ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato.

2.1.3. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5)

I. c. Italia – Decisione 31 agosto 2021 (ricorso n. 55951/16)

Esito:

- irricevibilità per tardiva presentazione del ricorso

QUESTIONE TRATTATA

Riparazione per ingiusta detenzione a causa di illegittima applicazione della misura di prevenzione e sicurezza della sorveglianza speciale da parte dell'Autorità amministrativa

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Dinanzi alla Corte Edu il ricorrente ha lamentato la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 5 e 13 della Convenzione e dell'articolo 2, Protocollo n. 4 addizionale alla Cedu, in relazione all'impossibilità di richiedere una riparazione per ingiusta detenzione.

Al riguardo, il ricorrente ha rappresentato di essere stato sottoposto per nove mesi alla misura di prevenzione prevista dall'articolo 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e di aver presentato successivamente alla dichiarazione di illegittimità della stessa, intervenuta per difetto dei presupposti, una richiesta di risarcimento per ingiusta detenzione sulla base dell'articolo 314 del codice di procedura penale, ma tale richiesta era stata respinta dai giudici nazionali, non trattandosi di una misura applicata nell'ambito di un procedimento penale.

Considerato che un ricorso proposto al di fuori delle cause elencate all'articolo 314 del codice di procedura penale era destinato a fallire fin dall'inizio, condividendo le osservazioni del Governo, la Corte ha dichiarato all'unanimità il ricorso irricevibile per essere stato tardivamente presentato, in quanto lo stesso avrebbe dovuto essere presentato nel termine di sei mesi decorrente dalla decisione interna di illegittimità della misura di prevenzione e non dalla decisione di rigetto della domanda di risarcimento per ingiusta detenzione sulla base dell'articolo 314 del codice di procedura penale.

2.1.4. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6)

M. c. Italia - Decisione 21 settembre 2021 (ricorso n. 18773/13)

Esito:

- irricevibilità per tardiva presentazione del ricorso

QUESTIONE TRATTATA

Equo processo - Effetti retroattivi legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Contenzioso ripetitivo "pensionati svizzeri"

Nel 2005, il ricorrente, che aveva lavorato in Svizzera dal 1952 al 1984, ha presentato all'Inps una domanda di ricalcolo della pensione, conformemente alla Convenzione italo-svizzera sulla sicurezza sociale del 1962. A fronte della reiezione della sua domanda, nel 2006, ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale di Benevento, chiedendo il ricalcolo della pensione sulla base della retribuzione reale percepita in Svizzera.

In pendenza del contenzioso, è entrato in vigore l'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In base alla modifica sopravvenuta, il Tribunale di Benevento ha respinto la sua domanda. La Corte d'appello di Napoli il 16 luglio 2011, ha dichiarato irricevibile l'impugnativa proposta dal ricorrente alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2008 che ha

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006.

Con il ricorso presentato nel 2013 davanti alla Corte Edu, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1, Protocollo n. 1 della Convenzione, poiché la norma d'interpretazione autentica sopravvenuta nel 2006 avrebbe illegittimamente interferito sull'esito dei giudizi in corso.

I giudici di Strasburgo, condividendo le osservazioni del Governo, hanno rilevato che il ricorrente avrebbe dovuto presentare la sua domanda entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge o, al massimo, entro sei mesi dalla sentenza della Corte costituzionale del 23 maggio 2008, n. 172.

Di conseguenza, il ricorso è stato dichiarato inammissibile ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 4 e 5 della Convenzione.

M.s.a. c. Italia - Decisione 14 dicembre 2021 (ricorso n. 3409/16)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Equo processo - Procedura fallimentare

Davanti alla Corte Edu la ricorrente, società di diritto lussemburghese con sede amministrativa in Italia, ha lamentato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, in relazione alla modifica della disciplina del giudizio di opposizione al fallimento, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.

La normativa sopravvenuta ha soppresso il giudizio di primo grado di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, e ha previsto l'impugnabilità della sentenza di fallimento direttamente innanzi alla Corte d'appello.

Premesso che le procedure concorsuali, pur garantendo i diritti del fallito, mirano principalmente a tutelare gli interessi patrimoniali dei creditori, la Corte ha affermato che, con l'abolizione del rimedio di opposizione dinanzi al tribunale, il legislatore ha cercato di rendere più rapida la procedura fallimentare a favore dei creditori.

A giudizio della Corte, anche se il procedimento di impugnazione previsto dall'articolo 18 della legge fallimentare italiana non garantisce al singolo un livello di protezione equivalente a quello del procedimento di opposizione, resta il fatto che la Corte d'appello è un organo con

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

competenza giurisdizionale anche di merito e che il suo potere, delimitato dai motivi di impugnazione, assicura un livello sufficiente di tutela del principio del contraddittorio.

Ciò considerato, la Corte ha ritenuto che il diritto della ricorrente a un equo processo non sia stato violato e conseguentemente ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato.

A. c. Italia - Decisione del 14 dicembre 2021 (ricorso n. 47267/16)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Equo processo - Riconoscimento assegno di benemeranza previsto dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 932 - Vittime di persecuzioni razziali durante il regime fascista

La ricorrente, in qualità di vedova di un ebreo nato in Libia all'epoca in cui tale territorio apparteneva all'Impero italiano, ha chiesto, in sede nazionale, il riconoscimento dell'assegno di benemeranza previsto dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 932, poiché il suo defunto marito era stato vittima a Tripoli, durante il regime fascista, di persecuzioni razziali. La sua domanda è stata respinta dalle autorità giudiziarie nazionali sulla base del rilievo che, al momento delle persecuzioni, il marito non era un cittadino italiano ma un cittadino della colonia italiana in Libia.

Di qui il ricorso alla Corte Edu, per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 6 e 14 della Convenzione.

La Corte, dopo aver ricordato di essersi già occupata di casi analoghi, *Wos c. Poland* (dec.), n. 22860/02, 8 giugno 2006, *Associazione nazionale reduci e 275 a. c. Germania* (dec.), n. 45563/04, 4 settembre 2007, *Epstein e a. c. Belgio* (dec.), n. 9717/05, 8 gennaio 2008), ha affermato che la Convenzione non impone, in generale, agli Stati, l'obbligo di risarcire i danni causati prima della ratifica della Convenzione. Tuttavia, se uno Stato decide di risarcire tali danni dispone di un grande potere discrezionale, in particolare quando si tratta di determinare le modalità e i beneficiari della riparazione.

Con riferimento al caso di specie, la Corte, ha osservato che, dal 1955 al 1980, l'Italia ha adottato diverse leggi, tutte volte prima a risarcire il danno arrecato alle vittime ebraiche della persecuzione razziale e poi a migliorare e integrare la riparazione così concessa, ha condiviso che la ricorrente non soddisfaceva tutti i requisiti richiesti dalla legge per ottenere il beneficio, non avendo il marito, all'epoca dei fatti, la cittadinanza italiana.

Conseguentemente, ha dichiarato il ricorso irricevibile per manifesta infondatezza.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***2.1.5. In materia di diritto al rispetto della vita familiare (articolo 8)****G. c. Italia - Decisione 19 ottobre 2021 (ricorso n. 24002/20)****Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA**Tutela dei rapporti familiari - Rispetto della tutela del legame tra genitori e figli**

Il ricorso presentato alla Corte Edu concerne la presunta violazione degli articoli 6 e 8 della Convenzione sotto il profilo del diritto al rispetto della vita familiare del ricorrente, a causa della dedotta impossibilità di esercitare il diritto di visita della figlia A., imputabile all'incapacità delle autorità giudiziarie italiane di adottare misure atte a salvaguardare il rapporto genitoriale ed affettivo con la minore.

Al riguardo, il ricorrente ha rappresentato che, a seguito della segnalazione da parte dei servizi sociali dei suoi problemi di alcolismo e delle minacce perpetrate all'interno della casa familiare, su richiesta del pubblico ministero, il Tribunale per i minorenni lo aveva sospeso dalla potestà genitoriale, incaricando i servizi sociali di organizzare gli incontri tra padre e figlia, previa valutazione del Centro per le dipendenze. Gli incontri regolarmente iniziati, erano poi stati sospesi a causa del malessere manifestato dalla minore.

Con la decisione in esame, la Corte Edu, dopo aver richiamato i principi esposti nella sentenza *Terna c. Italia* (n. 21052/18 del 14 gennaio 2021), ha rilevato che, nel caso di specie, nessuna violazione della Convenzione è stata perpetrata, poiché i servizi sociali e i giudici nazionali avevano posto in essere tutte le misure idonee a creare le condizioni necessarie per la piena realizzazione del diritto di visita del ricorrente e che le loro decisioni sulla sospensione del diritto di visita erano giustificate da motivi pertinenti.

E. c. Italia - Decisione 12 ottobre 2021 (ricorso n. 43088/18)**Esito:**

- Irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA**Tutela dei rapporti familiari - Volontà dei minori di preservare i rapporti con la famiglia d'origine**

Con la decisione in esame, la Corte Edu si è pronunciata sul ricorso presentato da una coppia di cittadini nigeriani residenti in Italia, per lamentare la violazione da parte dello Stato italiano

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dell'articolo 8 della Convenzione in relazione alla pratica di affidamento dei loro figli minori a diverse famiglie, gestita dai servizi sociali di Padova e dal Tribunale per i minorenni di Venezia, che aveva disposto la cessazione dell'autorità parentale, mantenendo il diritto di visita. In particolare, i ricorrenti hanno lamentato che il loro diritto agli incontri non era stato in concreto attuato, a causa di negligenza del servizio sociale.

La Corte, dopo aver ricordato che i principi generali applicabili nel caso di specie sono ben consolidati nella sua giurisprudenza e ampiamente esposti nella sentenza *Strand Lobben e a. c. Norvegia* (G.C. n. 37283/13, 10 settembre 2019), ha rilevato che la misura del collocamento dei minori presso le famiglie affidatarie era stata disposta a seguito delle condizioni in cui gli stessi versavano e dell'incapacità dei ricorrenti di prendersi cura di loro. La misura era stata successivamente mantenuta a causa della mancanza di miglioramento delle capacità genitoriali dei ricorrenti nonché per la volontà dei minori, espressamente manifestata ai servizi sociali, di non avere più contatti con i genitori.

Al riguardo, la Corte ha osservato che la volontà espressa da un minore con sufficiente discernimento, è un elemento chiave da prendere in considerazione in qualsiasi procedimento giudiziario o amministrativo che lo riguardi.

Considerato che, nel caso di specie, le autorità nazionali erano state guidate nelle loro decisioni dal desiderio di preservare lo sviluppo psicologico dei minori, senza superare il margine di discrezionalità loro conferito, la Corte ha respinto la domanda dei ricorrenti.

F. c. Italia - Decisione 15 giugno 2021 (ricorso n. 73357/14)

Esito:

- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

QUESTIONE TRATTATA

Intercettazioni di conversazioni tra il ricorrente e i membri della sua famiglia disposte nell'ambito di un processo penale

Il ricorrente, insieme ad altre quattro persone, è stato indagato e arrestato per sequestro di persona, estorsione e lesioni personali gravi. Nell'ambito delle indagini, l'area di visita del carcere in cui gli indagati erano detenuti, è stata sottoposta a sorveglianza audio e video, ai sensi degli articoli 266 e seguenti del codice di procedura penale.

Dalle conversazioni intercettate gli inquirenti hanno registrato uno degli indagati che descriveva il corso degli eventi controversi e indicava che il ricorrente vi aveva partecipato.

Invocando gli articoli 8 e 6, paragrafo 3, della Convenzione, il ricorrente ha lamentato la violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare a causa dell'intercettazione

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

delle conversazioni tra lui e i suoi familiari nonché la violazione del suo diritto ad un processo equo per l'uso delle intercettazioni in questione nell'ambito del processo.

Nella decisione in esame, la Corte, dopo aver ricordato che in materia di adozione di misure restrittive gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità nel giudicare l'esistenza e la portata di una siffatta necessità, è passata a verificare se tale interferenza fosse necessaria in una società democratica.

La Corte ha osservato che, nel caso portato alla sua attenzione, l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche era stato uno dei principali mezzi di indagine volti a dimostrare il coinvolgimento del ricorrente nel sequestro con scopo di estorsione di due persone e che il ricorrente ne aveva potuto contestare la legittimità dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha respinto il ricorso per manifesta infondatezza.

U.D. c. Italia - Decisione 18 maggio 2021 (ricorso n. 37442/19)

Esito:

- **irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni**

QUESTIONE TRATTATA

Espulsione dal territorio dello Stato di un cittadino nigeriano e tutela del diritto alla vita privata

Il ricorrente, cittadino nigeriano giunto in Italia a seguito del rilascio di un visto per il ricongiungimento familiare, ha contestato davanti alla Corte Edu la legittimità del provvedimento di espulsione, emesso nei suoi confronti dal Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che disciplina l'espulsione amministrativa degli stranieri e dell'articolo 3 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, in materia di espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, ritenendolo un'ingerenza sproporzionata nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

La Corte, accogliendo le osservazioni del Governo, ha respinto il ricorso ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 1 e 4 della Convenzione poiché i giudici amministrativi non avevano ancora emesso una decisione definitiva sulla legittimità del provvedimento di espulsione, ricordando che la norma di cui all'articolo 35, paragrafo 1, impone l'esaurimento dei mezzi di ricorso interni per offrire agli Stati contraenti la possibilità di prevenire o porre rimedio alle asserite violazioni prima che tali accuse siano ad essa sottoposte.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***E. c. Italia – Decisione 7 dicembre 2021 (ricorso n. 64286/19)****Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA**Sull'esercizio dell'azione di paternità ex articolo 270 codice civile - Bilanciamento dei contrapposti interessi e tutela della vita familiare**

Con la decisione in esame, la Corte Edu si è pronunciata sulla presunta violazione dell'articolo 8 della Convenzione rispetto alla mancanza di un termine di prescrizione per l'introduzione da parte del figlio di un'azione di paternità ex articolo 270 del codice civile.

La Corte Edu, dopo aver ricordato che non spetta ad essa sostituirsi alle autorità nazionali competenti a decidere le controversie in materia di paternità, è passata ad esaminare se, nel caso di specie, le autorità giudiziarie nazionali avessero correttamente ponderato, da un lato, il diritto del figlio di dimostrare la propria filiazione nei confronti del ricorrente e, dall'altro, il diritto al rispetto della vita privata e familiare del ricorrente.

Al riguardo la Corte, dopo aver osservato che il diritto di conoscere e di farsi riconoscere dall'ascendente costituisce parte integrante della nozione di vita privata, ha affermato che, se è vero che la fissazione di un termine per la proposizione di un'azione di paternità da parte del figlio può essere giustificata dalla preoccupazione di garantire la certezza del diritto, è altresì vero che l'assenza di un termine di prescrizione non è incompatibile con la Convenzione, in quanto giustificato dall'interesse vitale di ogni persona a conoscere la loro propria identità e a rimuovere ogni incertezza al riguardo.

Alla luce di tali considerazioni, ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato, ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 3 e 4, della Convenzione.

2.1.6. In materia di diritto a un ricorso effettivo (articolo 13)**V. e altri 2 c. Italia – Decisione 31 agosto 2021 (ricorsi nn. 62319/10, 57334/18 e 59238/18)****Esito:**

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA**Controversie di lavoro sorte tra il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e i suoi dipendenti**

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

I ricorrenti, già funzionari alle dipendenze della Presidenza della Repubblica, al fine di farsi riconoscere le differenze retributive connesse a mansioni superiori asseritamente svolte, dopo aver inutilmente proposto ricorso gerarchico presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, si sono rivolti agli organi di autodichia, i quali, così come in seguito la Corte di Cassazione, hanno respinto le loro richieste.

Di qui i ricorsi alla Corte Edu per lamentare la violazione, da parte dello Stato italiano, degli articoli 6 e 13 della Convenzione, a causa della mancanza di indipendenza e di imparzialità degli organi di autodichia e della disparità di trattamento subita rispetto ad altre categorie di lavoratori.

Nella decisione in esame, la Corte ha escluso le violazioni lamentate, osservando, da un lato, che gli organi di autodichia, cui i ricorrenti si sono rivolti, soddisfano i requisiti prescritti dalla norma convenzionale, di tribunali costituiti per legge, indipendenti e imparziali, dall'altro, la mancata produzione di elementi idonei a dimostrare una disparità di trattamento a loro danno rispetto a soggetti che si trovassero in situazioni analoghe.

2.1.7. In materia di espropriazioni (articolo 1, Protocollo addizionale n. 1)

G.G. e altri c. Italia – Decisione 23 novembre 2021 (ricorso n. 38580/06)

Esito:

- irricevibilità per mancanza della qualità di vittima
- irricevibilità per non aver subito un pregiudizio importante

QUESTIONE TRATTATA

Tassazione dell'importo riconosciuto, in sede nazionale, a titolo di risarcimento del danno subito a seguito di una procedura espropriativa illegittima

Davanti alla Corte Edu, i ricorrenti hanno lamentato di essere stati privati dei loro terreni in maniera incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, a seguito di procedure espropriative illegittime e che l'imposta del 20% applicata, ai sensi dell'articolo 11, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, su quanto loro riconosciuto a titolo di risarcimento dai tribunali nazionali aveva reso la somma liquidata insufficiente a ristorare i danni subiti.

Quanto alla dedotta violazione del diritto di proprietà, la Corte ha osservato che i giudici nazionali hanno dichiarato l'illegittimità della privazione dei beni e, conformemente alla sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 2007, hanno riconosciuto ai ricorrenti il diritto al risarcimento corrispondente al valore del bene. Pertanto gli stessi non potevano più essere considerati vittime della violazione lamentata. In relazione alla doglianza relativa alla tassazione applicata sugli importi percepiti a titolo di ristoro per illegittima espropriazione, la Corte Edu, tenuto conto dell'ampio

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

marginale di discrezionalità che gli Stati hanno in materia fiscale, ha affermato che l'imposta riscossa sull'indennizzo riconosciuto in sede nazionale non aveva turbato l'equilibrio che deve essere raggiunto tra la tutela dei diritti dei richiedenti e l'interesse pubblico a garantire il pagamento delle imposte.

Di conseguenza, ha dichiarato anche questa censura manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione.

2.1.8 In materia di diritto di elettorato passivo (articolo 3, Protocollo n. 1 addizionale Cedu)

R.V. c. Italia – Decisione 9 marzo 2021 (ricorso n. 42081/10)

Esito:

irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Diritto di elettorato passivo e condizioni di ineleggibilità

Con il ricorso presentato alla Corte Edu, la ricorrente, che era stata eletta al Consiglio provinciale di Bolzano, invocando l'articolo 3, Protocollo n. 1 addizionale Cedu, ha lamentato la violazione del suo diritto di elettorato passivo, essendo stata dichiarata ineleggibile a seguito dell'interpretazione estensiva data dalla Corte di cassazione all'articolo 11, lettera c), della legge regionale del Trentino Alto Adige 8 agosto 1983, n. 7 in quanto al momento dell'elezione era membro del consiglio di amministrazione di una società per azioni con capitale maggioritario della Provincia.

Ad avviso della ricorrente, la Corte di cassazione non aveva tenuto in debito conto, il fatto che, non essendo la società ancora operativa, non avrebbe potuto in alcun modo utilizzare la posizione di membro del consiglio di amministrazione per influenzare il voto a suo favore.

Nella decisione in esame, la Corte Edu, innanzitutto, ha osservato che per l'autonomia legislativa riconosciuta dall'ordinamento italiano alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle sue due Province autonome, i consigli provinciali possono essere considerati parte del «corpo legislativo».

Ha, poi, sottolineato che gli Stati contraenti dispongono di un ampio margine di discrezionalità per stabilire, all'interno del loro ordinamento, i criteri di eleggibilità.

Con riferimento al caso di specie, la Corte ha osservato che la ricorrente aveva indubbiamente subito un'ingerenza nell'esercizio dei suoi diritti elettorali garantiti dall'articolo 3, Protocollo n. 1 addizionale della Convenzione Edu, ma che tale ingerenza aveva perseguito uno scopo legittimo e proporzionato.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Al riguardo, ha sottolineato che il motivo di ineleggibilità della ricorrente è contenuto nell'articolo 11, lettera c), della legge regionale n. 7 del 1983, che disciplina l'accesso alla vita pubblica evitando, per quanto possibile, un'indebita influenza dei candidati sugli elettori, obiettivo questo coerente con il principio dello stato di diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione.

Conseguentemente, ha respinto la domanda per manifesta infondatezza.

G. c. Italia - Decisione 18 maggio 2021 (ricorso n. 63772/16)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

QUESTIONE TRATTATA

Applicazione delle cause di ineleggibilità e decadenza dalle cariche elettive ricoperte previste dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235

Con la decisione in esame, la Corte si è pronunciata sul ricorso relativo alla decadenza dalla carica di deputato, a seguito della condanna definitiva per corruzione a causa della sopravvenuta ineleggibilità, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235¹⁴.

In particolare, davanti alla Corte Edu, il ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 7, 13 e 14 della Convenzione nonché dell'articolo 3, del Protocollo addizionale n. 1.

Innanzitutto, i giudici di Strasburgo hanno escluso la finalità punitiva tanto dell'ineleggibilità quanto della decadenza, ritenendole funzionali a preservare il buon funzionamento e la trasparenza dell'amministrazione, inserendosi in un contesto più ampio di contrasto alla corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione.

Del pari, i giudici hanno escluso la violazione del diritto a libere elezioni ritenendo gli istituti dell'ineleggibilità e della decadenza, come disciplinati dal decreto legislativo n. 235 del 2012, non sproporzionati rispetto allo scopo legittimo perseguito dalle autorità italiane, di preservare il buon funzionamento della pubblica amministrazione e l'integrità del processo democratico.

¹⁴ Art. 1 - Incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

1. Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore:

a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;

b) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale;

c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sono giunti alla medesima conclusione anche in relazione all'asserita violazione del divieto di discriminazione in relazione al diritto a libere elezioni, posto che il decreto legislativo n. 235 del 2012 indica chiaramente le situazioni oggettive che, giustificando l'applicazione della misura in funzione dei reati commessi e delle pene inflitte, sono state alla base della decisione della Camera dei deputati di privare il ricorrente del suo incarico parlamentare.

Infine, tenuto conto delle garanzie offerte dalla procedura parlamentare di convalida della decisione sulla decadenza, hanno ritenuto insussistente anche la violazione dell'articolo 13 Cedu.

Di conseguenza, il ricorso è stato dichiarato irricevibile per manifesta infondatezza.

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

2.2.1. In materia di diritto alla vita (articolo 2)

R. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 26408/20)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole**

QUESTIONE TRATTATA

Rispetto da parte delle Autorità degli obblighi positivi di tutela della vita

Il ricorso oggetto di decisione riguarda la presunta violazione degli articoli 2 e 13 della Convenzione e dell'articolo 1, Protocollo addizionale n. 1.

La vicenda trae origine dalla morte della sorella della ricorrente, a causa delle ferite riportate in un incidente avvenuto a bordo di un traghetto nel porto di Trapani.

La ricorrente, nel 2009, ha promosso azione civile per ottenere il risarcimento del danno subito sia contro il comandante che contro la compagnia di navigazione, società a partecipazione pubblica, posta in amministrazione straordinaria nel 2010. Nel 2011 la ricorrente ha presentato distinte istanze al competente Tribunale fallimentare di Roma per essere ammessa al passivo della compagnia di navigazione, con privilegio sull'indennità dovuta dall'assicuratore, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2767 e 2778 codice civile.

Al momento del deposito del ricorso alla Corte europea (2020) il procedimento per il risarcimento del danno era pendente da circa dieci anni e la ricorrente non era ancora stata risarcita.

Dinanzi alla Corte Edu la ricorrente ha lamentato l'impossibilità di ottenere un risarcimento adeguato per la morte della persona congiunta, essendo stata ammessa come creditrice chirografaria all'albo dei creditori della compagnia di navigazione, con scarse possibilità di ottenere l'intero

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ammontare del credito vantato. Inoltre, ha chiesto l'equa soddisfazione per i danni materiali e morali subiti.

Nella comunicazione del ricorso, la Corte ha rappresentato la possibilità che la questione potesse essere considerata oggetto di giurisprudenza consolidata, richiamando al riguardo una serie di precedenti assimilabili al caso sottoposto alla sua attenzione (*Fernandes de Oliveira c. Portogallo [GC]*, n. 78103/14, 31 gennaio 2019, *Silih c. Slovenia [GC]*, n. 71463/01, 9 aprile 2009 e *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo [GC]*, n. 56080/13, 19 dicembre 2017), in cui ha precisato che la lentezza del procedimento può costituire violazione da parte dello Stato convenuto dei suoi obblighi positivi ai sensi della Convenzione, qualora non fornisca giustificazioni convincenti e plausibili per il ritardo.

Considerata l'analogia dei casi espressamente richiamati dalla Cancelleria alla vicenda in esame, sotto il profilo della possibile condanna dello Stato italiano per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, nel suo aspetto procedurale, si è ritenuta opportuna una definizione del contenzioso con regolamento amichevole, circoscrivendo l'esame del caso alla sola questione relativa alla violazione degli obblighi procedurali di cui all'articolo 2 della Convenzione, in relazione all'eccessiva durata del procedimento per il riconoscimento del diritto al risarcimento.

La proposta formulata dal Governo italiano è stata accettata dalla ricorrente e, conseguentemente, il ricorso è stato radiato dal ruolo.

M.R. c. Italia - Decisione del 18 febbraio 2021 (ricorso n. 9294/15)

F.R. e altri c. Italia - Decisione del 16 marzo 2021 (ricorso n. 28083/16)

R.B. c. Italia - Decisione del 22 aprile 2021 (ricorso n. 14842/16)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole

QUESTIONE TRATTATA

Tutela del diritto alla vita sotto il profilo procedurale, in relazione alla durata del giudizio per il risarcimento dei danni alla salute da prodotti emoderivati

Le decisioni in esame concernono alcuni ricorsi rientranti nel contenzioso seriale riguardante la materia dei danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni, con riferimento alla violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale, in relazione all'eccessiva durata dei giudizi interni, da 5 ad oltre 12 anni, che i ricorrenti hanno avviato nei confronti del Ministero della salute.

Nel comunicare i ricorsi, la Cancelleria ha rappresentato che gli stessi potevano essere considerati oggetto di giurisprudenza consolidata e ha richiamato, tra le altre, le sentenze di condanna dello Stato italiano del 10 dicembre 2009, *G.N. ed altri c. Italia*, n. 43134/05, e del 14 gennaio 2016, *D.A. e altri c. Italia*, n. 68060/12. Nelle citate sentenze la Corte Edu ha riscontrato la violazione

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale, con riferimento alla denunciata durata eccessiva dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento dei danni e, conseguentemente, ha condannato lo Stato a indennizzare i ricorrenti per i danni subiti.

Considerato che sulla questione la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi con le sentenze di condanna sopracitate, ritenendo altamente probabile una condanna dello Stato italiano, sono state formulate delle proposte di regolamento amichevole, seguendo i criteri utilizzati dai giudici di Strasburgo per la determinazione dei danni nella sentenza *D.A. e altri c. Italia*¹⁵.

Dall'esame della sopracitata sentenza è emersa l'applicazione da parte della Corte di un criterio costante di quantificazione del danno morale, fondato sulla valutazione combinata della durata complessiva del procedimento nazionale e del numero di gradi di giudizio, avendo la stessa riconosciuto:

- nel caso di procedimento conclusosi in un unico grado: euro 20.000,00 tra i 5 e i 6 anni di durata; euro 25.000,00 tra i 7 e i 9 anni di durata; euro 30.000,00 oltre i 10 anni di durata;
- nel caso di procedimento conclusosi in due gradi: euro 20.000,00 tra i 7 e 9 anni di durata; euro 25.000,00 tra i 10 e i 12 anni di durata; euro 30.000,00 oltre i 12 anni di durata;
- nel caso di procedimento conclusosi in tre gradi: euro 20.000,00 tra gli 11 e i 12 anni di durata; euro 25.000,00 oltre i 12 anni di durata.

Le proposte formulate dal Governo italiano sono state accettate dai ricorrenti. Conseguentemente, la Corte ha radiato i ricorsi dal ruolo.

C. e altri 3 c. Italia – Decisione del 25 novembre 2021 (ricorso n. 57194/16)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole**

QUESTIONE TRATTATA

Obbligo positivo gravante sullo Stato di porre in essere le misure preventive idonee a proteggere la vita della persona detenuta in presenza di fattori di rischio

Davanti alla Corte Edu, i ricorrenti, a seguito del suicidio del fratello avvenuto nel carcere ove era detenuto, hanno prospettato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, in relazione all'obbligo positivo gravante sullo Stato, di porre in essere le misure preventive idonee a proteggere la vita della persona.

Al riguardo, hanno lamentato il fatto che, nella struttura carceraria, il fratello non era stato sottoposto ad adeguati controlli sanitari e a sorveglianza continua, nonostante fosse affetto da

¹⁵ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag.91 e ss.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

patologia psichiatrica e sussistesse un elevato rischio per la sua incolumità, avendo già in passato posto in essere atti autolesionistici.

Nella comunicazione introduttiva del ricorso, la Corte ha rappresentato la possibilità che la questione potesse essere considerata oggetto di giurisprudenza consolidata in precedenti sentenze (S.F. c. Svizzera, n. 23405/16, 98, 30 giugno 2020; Fernandes de Oliveira c. Portogallo [GC] n. 78103/14, 31 gennaio 2019; Isenc c. Francia, n. 58828/13, 4 febbraio 2016, e Tanrlibilir c. Turchia, n. 21422/93, 70, 16 novembre 2000).

Nelle sentenze richiamate, la Corte Edu, in relazione al rischio di suicidio in carcere, ha ricordato che ricorre la violazione di un obbligo positivo di protezione quando le autorità, conoscendo o dovendo conoscerne l'esistenza, hanno omesso di adottare, nell'ambito delle loro competenze, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero mitigato tale rischio, senza con ciò imporre alle autorità un onere insopportabile o eccessivo e senza perdere di vista l'imprevedibilità del comportamento umano.

Considerato che dall'istruttoria effettuata sono stati riscontrati fattori di rischio di atti suicidari, che avrebbero dovuto comportare l'adozione da parte dei soggetti preposti al controllo ed alla tutela del detenuto di idonee misure di sorveglianza e prevenzione, si è ritenuto opportuno addivenire ad una definizione amichevole del contenzioso.

La proposta formulata dal Governo italiano è stata accettata da parte ricorrente, conseguentemente il ricorso è stato radiato dal ruolo.

2.2.2. In materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica (articolo 6 della Convenzione e articolo 1, Protocollo addizionale n. 1)

L. e C. c. Italia - decisione 9 dicembre 2021 (ricorsi n. 50339/10 e n. 53295/10)

M. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 13504/14)

F. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 23602/14)

T. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 66945/14)

G. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 74688/14)

A. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 19593/14)

T. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 37516/18)

C. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 57327/18)

C. c. Italia - Decisione 9 dicembre 2021 (ricorso n. 57328/18)

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Esito:**

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

QUESTIONE TRATTATA**Contenzioso ripetitivo c.d. "pensionati svizzeri".**

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

Nella sentenza *Maggio* del 31 maggio 2011, la Corte Edu ha affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo di cui all'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e ha escluso la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in quanto era emerso che i ricorrenti avevano perso meno della metà delle loro pensioni e che, pertanto, non avevano sostenuto un onere individuale eccessivo. Deliberando in via equitativa, ha riconosciuto ai ricorrenti un'equa soddisfazione a titolo di danno morale (paragrafi 76-80 della sentenza *Maggio c. Italia*).

Con le sentenze *Stefanetti*¹⁶ del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017, oltre alla violazione dell'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha riscontrato anche la violazione sostanziale dell'articolo 1 del Protocollo n. 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. Per tale motivo, ai ricorrenti è stata riconosciuta a titolo di danno materiale la differenza tra il 55% di quanto gli stessi avrebbero potuto percepire senza l'intervento della norma interpretativa e quanto percepito per il periodo che va dalla decorrenza della pensione fino alla data della prima sentenza *Stefanetti* (15 aprile 2014).

In particolare, con riferimento ai ricorsi del filone *Maggio*, aventi ad oggetto la sola violazione dell'articolo 6 della Convenzione, il Governo ha presentato proposte di regolamenti amichevoli, prevedenti il pagamento a titolo di danno materiale di un importo pari al 5% di quanto dovuto fino all'emanazione della legge n. 296 del 2006 e, a titolo di danno morale, di un importo modulato in relazione all'entità del danno materiale subito. Con riferimento ai ricorsi rientranti nel filone *Stefanetti*, è stato proposto, a titolo di danno materiale, il riconoscimento delle somme pari alla differenza tra il 55% dell'importo teorico cumulato, che i ricorrenti avrebbero potuto ottenere a titolo di pensione in assenza dell'intervento retroattivo in corso di giudizio della legge n. 296 del 2006 e a

¹⁶ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 89 e Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 116.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

titolo di danno morale, un importo parametrato alla somma liquidata per il danno materiale. A seguito delle proposte formulate, la Corte Edu con le decisioni intervenute nel 2021 conseguenti ai regolamenti amichevoli o alle dichiarazioni unilaterali formulate dal Governo, ha radiato dal ruolo i ricorsi, con il risultato di un sensibile abbattimento della somma dovuta dallo Stato rispetto alla somma che sarebbe risultata all'esito sfavorevole dei giudizi.

M. c. Italia - Decisione 21 gennaio 2021 (ricorso n. 73377/16)

M. c. Italia - Decisione 18 febbraio 2021 (ricorso n. 25059/16)

S. c. Italia - Decisione 11 marzo 2021 (ricorso n. 23076/16)

B. c. Italia - Decisione 3 giugno 2021 (ricorso n. 54970/15)

F. c. Italia - Decisione 3 giugno 2021 (ricorso 74508/14)

B. c. Italia - Decisione 10 giugno 2021 (ricorso n. 54962/15)

M. e altri c. Italia - Decisione 1 luglio 2021 (ricorsi nn. 38665/15, 38668/15, 38675/15, 38890/15, 38897/15, 39318/15 e 39496/15)

C. e altri c. Italia - Decisione 1° luglio 2021 (ricorsi nn. 73277/14, 23048/16, 23972/16 e 53980/16)

J.B. e altri c. Italia - Decisione 1° luglio 2021 (ricorso n. 43641/13)

M. e altri c. Italia - Decisione 26 agosto 2021 (ricorso n. 43692/13)

S. c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 39171/15)

G. e altri c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 28426/19)

R. e altri c. Italia - Decisione del 9 settembre 2021 (ricorso n. 50208/13)

C. c. Italia - Decisione 10 novembre 2021 (ricorso n. 59121/18)

Esito:

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

QUESTIONE TRATTATA**Contenzioso personale ATA transitato ex articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, nei ruoli del Ministero dell'istruzione**

I ricorsi rientrano nel contenzioso seriale riguardante l'applicazione retroattiva dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che ha risolto in senso sfavorevole per i ricorrenti i procedimenti giudiziari intentati a livello nazionale prima della sua emanazione, al fine di ottenere il riconoscimento di differenze retributive.

La vicenda ha avuto inizio con il trasferimento, a far data dal 10 gennaio 2000, ai sensi della legge n. 124 del 1999, del personale scolastico ausiliario, tecnico ed amministrativo in servizio presso gli enti locali nei corrispondenti ruoli statali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ricerca. In sede di attuazione della legge, detto personale è stato inquadrato nelle progressioni economiche statali secondo le posizioni stipendiali corrispondenti alle qualifiche professionali del comparto scuola, con attribuzione della posizione tabellare d'importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, senza il riconoscimento del maturato economico sulla base della anzianità pregressa presso l'ente locale, con corresponsione *ad personam* dell'eventuale differenza tra la posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento.

Ne è scaturito un cospicuo contenzioso a livello nazionale e, nelle more dell'esito definitivo dei giudizi instaurati, il legislatore è intervenuto con la disposizione di cui al contestato articolo 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, di interpretazione autentica dell'articolo 8 della citata legge n. 124 del 1999, che, con effetto retroattivo, ha confermato la suddetta scelta attuativa.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno invocato la decisione resa sull'analogo caso *Agrati e altri c. Italia* (sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08), che ha affermato la violazione dell'articolo 6 della Cedu per essere lo Stato intervenuto con una disposizione interpretativa allo scopo di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi in cui era parte.

Considerato il precedente richiamato dai ricorrenti e la successiva sentenza *Lo Cicero ed altri c. Italia* del 30 gennaio 2020¹⁷, secondo la quale, per i ricorrenti che hanno adito l'autorità giurisdizionale nazionale prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, come nei casi di specie, vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, al fine di evitare una nuova condanna sul punto, sono state presentate delle proposte di regolamento amichevole, contenenti un sensibile abbattimento degli importi differenziali accertati dal Ministero.

Con le decisioni in esame la Corte ha radiato i ricorsi dal ruolo, preso atto del regolamento amichevole intervenuto tra le parti o a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo ritenuta congrua dalla Corte.

SS M. di G.P. e altri 3 c. Italia – decisione 8 aprile 2021 (ricorsi nn. 5098/08, 11260/09, 11266/09 e 45060/09)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole

QUESTIONE TRATTATA

Contenzioso in materia di sgravi contributivi concessi ad aziende agricole

¹⁷ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2020, pag. 65 e ss.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Davanti alla Corte Edu, le aziende agricole ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione in relazione all'intervento del legislatore italiano con una norma di interpretazione autentica applicata ai procedimenti nazionali pendenti in materia di sgravi contributivi concessi ad aziende agricole.

In particolare, con il decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988 n. 48, e con la legge 11 marzo 1988, n. 67, il legislatore ha emanato una serie di norme a sostegno delle imprese in difficoltà e/o operanti in zone svantaggiate, prevedendo per le imprese agricole, aventi determinate caratteristiche, la possibilità di accedere alla concessione di due tipologie di benefici, consistenti in esenzioni (sgravi contributivi) e in concessioni (c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali) che, sommati, comportavano riduzioni importanti dei contributi da versare per i propri dipendenti.

Nel luglio del 1988 l'Inps, con una circolare, ha precisato che i due benefici erano da considerarsi alternativi e non cumulabili, così operando una sostanziale riduzione dell'importo del beneficio concesso.

Le quattro società agricole, ricorrenti a Strasburgo, avevano agito in giudizio contro l'Inps, affinché fosse accertato e dichiarato il loro diritto di credito consistente nel diritto alla ripetizione, ai sensi dell'articolo 2033 c.c., delle somme corrisposte e indebitamente percepite dall'Istituto a titolo di contributi, non avendo potuto usufruire di entrambi i benefici. Mentre i procedimenti erano ancora pendenti, l'articolo 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha disposto la non cumulabilità dei due benefici e le pretese delle società sono state definitivamente respinte dai giudici nazionali con sentenze passate in giudicato.

Nei ricorsi dinanzi alla Corte Edu, le aziende ricorrenti hanno lamentato l'interferenza operata dal legislatore nell'amministrazione della giustizia e la violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 per la perdita delle legittime aspettative economiche.

Considerate le sentenze di condanna rese per gli analoghi ricorsi nn. 48357/07, *Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia*, e n. 4180/08, *Frubona Cooperativa Frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri c. Italia*¹⁸, nelle quali la Corte ha accolto le ragioni delle aziende agricole ricorrenti, evidenziando che la legge n. 326 del 2003 ha avuto un impatto decisivo sull'esito dei giudizi pendenti, in mancanza di ragioni imperative di interesse pubblico per la sua applicazione retroattiva, si è ritenuto opportuno formulare delle proposte di regolamento amichevole, che sono state accettate dalle società ricorrenti.

¹⁸ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pg. 92 e Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pg.117 e ss.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Conseguentemente, la Corte ha radiato i ricorsi dal ruolo.

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

B.S. e altri 13 c. Italia - Decisione 25 marzo 2021 (ricorsi nn. 28584/14, 54775/14, 60599/14, 24103/15, 56915/15, 56978/15, 57506/15, 35981/17, 75580/17, 18908/18, 56458/18, 20279/19, 35678/19 e 42029/19)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale**

QUESTIONE TRATTATA

Mancata partecipazione dei ricorrenti all'udienza dinanzi alla Corte d'appello nel procedimento di equa riparazione per ingiusta detenzione

La decisione in esame riguarda una serie di ricorsi concernenti la mancanza di un'udienza pubblica nel procedimento di riparazione per ingiusta detenzione che si svolge davanti alla Corte d'appello e alla Corte di cassazione ai sensi degli articoli 314, 315, 646 e 127 del codice di procedura penale.

I ricorrenti, richiamando il precedente costituito dalla sentenza *Lorenzetti c. Italia*, n. 32075/09, 10 aprile 2012, hanno lamentato la violazione da parte dello Stato italiano del diritto ad un processo equo garantito dall'articolo 6 della Convenzione.

Nella sentenza *Lorenzetti*¹⁹, la Corte Edu, dopo aver ricordato che la pubblicità del dibattimento costituisce un principio fondamentale sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione e uno strumento indispensabile al raggiungimento dell'obiettivo dell'equo processo, ha affermato che, anche se tale principio può eccezionalmente subire deroghe (ad es. nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dai giudici, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia), "quando si tratta di una domanda di indennizzo per custodia cautelare "ingiusta", nessuna circostanza eccezionale giustifica l'esimersi dal tenere una udienza sotto il controllo del pubblico, non trattandosi di questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo". Sulla base di queste premesse, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, poiché al ricorrente non era stata offerta la possibilità di richiedere un'udienza pubblica dinanzi alla Corte d'appello e, conseguentemente, ha condannato lo Stato al pagamento di 2.500,00 euro a titolo di equa soddisfazione.

¹⁹Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 59.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Considerata come altamente probabile una condanna dello Stato, sono state elaborate delle proposte di regolamento amichevole. A seguito del rifiuto delle proposte formulate, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali che sono state ritenute congrue dalla Corte. Di conseguenza, i ricorsi sono stati radiati dal ruolo.

A. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 55247/17)
M. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 28083/16)
M. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47276/16)
A. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47414/16)
V. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 20979/18)
P. e altri c. Italia - Decisione del 21 ottobre 2021 (ricorso n. 29377/16)
P. e altri c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 5422/19)
M. e altri c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 70424/16)
M. e altri c. Italia - Decisione del 25 novembre 2021 (ricorsi nn. 25120/20, 25125/20, 25174/20, 25331/20, 25733/20, 26840/20, 42148/20, 42153/20, 42165/20, 42168/20, 8482/21 e 11343/21)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale

QUESTIONE TRATTATA**Contenzioso in materia di ritardo nell'esecuzione dei decreti di liquidazione Pinto**

I ricorsi oggetto delle decisioni sopra riportate rientrano nel contenzioso seriale concernente la materia del ritardo nel pagamento dell'indennizzo previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), sulla quale la Corte Edu ha già avuto occasione di pronunciarsi con la sentenza *Gaglione e altri 67 c. Italia*, n. 45867/07, 21 dicembre 2010, ove ha riscontrato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, con condanna al pagamento della somma di euro 200,00 a ciascun ricorrente a titolo di danno morale nonché di euro 10.000,00 in totale per le spese.

Nelle citate sentenze, la Corte ha rilevato che l'esecuzione dei decreti Pinto non dovrebbe superare i sei mesi dalla data in cui la decisione di concessione dell'indennizzo è diventata esecutiva, anche in considerazione del fatto che si tratta di un rimedio compensativo inteso a ovviare alle conseguenze di procedimenti eccessivamente lunghi.

Nel solco tracciato dai citati precedenti della Corte Edu, considerato che nei casi di specie il termine di sei mesi era stato di gran lunga superato, al fine evitare una condanna altamente probabile, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali ritenute congrue dalla Corte, con conseguente radiazione dei ricorsi dal ruolo.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

L. e altri 7 ricorsi c. Italia - Decisione del 26 agosto 2021 (ricorsi nn. 55527/17, 55551/17, 56315/17, 61595/17, 33925/18, 8805/19, 8808/19 e 8809/19)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole**

QUESTIONE TRATTATA**Rimedi interni preventivi e ineffettività del “rimedio Pinto” nei processi davanti al giudice amministrativo**

I ricorsi sono riconducibili al contenzioso seriale in materia di equo processo e ineffettività del “rimedio Pinto” nei processi innanzi al giudice amministrativo, di cui al caso *Olivieri e altri c. Italia*²⁰, deciso con la sentenza del 22 febbraio 2016.

In particolare, nel caso *Olivieri* la Corte Edu ha condannato l'Italia per violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione, per la disciplina risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, in combinato disposto con la legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), sui rimedi interni previsti come condizione per il riconoscimento dell'indennizzo per durata eccessiva del giudizio amministrativo, in particolare quello della previa presentazione dell'istanza di prelievo.

Alla luce del sopra citato precedente e considerato che sul tema è intervenuta anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 34 del 2019, che ha dichiarato il sopra citato articolo 54, comma 2, in contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu, al fine di evitare una condanna altamente probabile, si è ritenuto opportuno definire il contenzioso con regolamenti amichevoli, che sono stati accettati dai ricorrenti.

Conseguentemente, la Corte ha radiato i ricorsi dal ruolo.

C. c. Italia - Decisione del 26 agosto 2021 (ricorso n. 54136/20)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole**

QUESTIONE TRATTATA**Contenzioso in materia di insindacabilità parlamentare - Diritto di accesso ad un tribunale**

Il ricorso, oggetto della decisione in esame, concerne il tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento nell'esercizio delle funzioni e il correlato diritto di accesso al giudice.

²⁰ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 112 e ss.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il ricorrente, all'epoca dei fatti Procuratore della Repubblica, ha eccepito la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, sia sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, che per i tempi non ragionevoli del procedimento.

In particolare, la vicenda trae origine dalla querela per diffamazione presentata dal ricorrente nei confronti di un parlamentare, per aver offeso la sua reputazione nel corso di una trasmissione televisiva, riportata anche dalla stampa.

Il procedimento penale, nel quale il ricorrente si è costituito parte civile, si è concluso con un non luogo a procedere ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, avendo l'Assemblea Parlamentare deliberato che i fatti oggetto del processo rientravano nella sfera di applicabilità dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione.

Sulla questione delle immunità, la Corte Edu ha pronunciato più volte sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, peraltro anche con riferimento ad altri due ricorsi presentati dal ricorrente in relazione ad analoghe dichiarazioni pubbliche rese nei suoi confronti (sentenze del 30 gennaio 2003, n. 40877/98 e n. 45649/99).

Nelle citate sentenze di condanna, la Corte Edu ha ricordato che, benché in linea di principio il riconoscimento di un'immunità parlamentare non sia di per sé una restrizione sproporzionata al diritto d'accesso ad un tribunale garantito dalla Convenzione, compito della Corte è quello di verificare che gli effetti concreti dell'interpretazione e applicazione di tale immunità non si traducano in un ostacolo non giustificato all'esercizio di diritti fondamentali. E' l'assenza di un nesso evidente con un'attività parlamentare propriamente intesa che fa venir meno la necessaria proporzionalità tra lo scopo perseguito con lo strumento dell'immunità e i mezzi impiegati per realizzarlo, concretando la violazione dell'articolo 6 della Convenzione (cfr., sentenza 27 gennaio 2009, C.G.I.L. e Cofferati c. Italia).

Alla luce dei precedenti della Corte Edu e considerato che anche per la giurisprudenza della Corte costituzionale rappresenta ormai un assunto consolidato che ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa, *"il nesso che deve sussistere tra la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo 'funzionale' che le deve, appunto, correlare"* (Corte costituzionale sentenza n. 115 del 2014), si è ritenuto opportuno procedere alla definizione non contenziosa della presente causa.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il ricorrente ha accettato la proposta formulata dal Governo italiano e la Corte ha radiato il ricorso dal ruolo.

2.2.4. Diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articolo 6 e articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1)

G. c. Italia - Decisione del 9 dicembre 2021 (ricorso n. 29882/07)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale

QUESTIONE TRATTATA

Durata del procedimento di esecuzione per il rilascio di un immobile e mancato pagamento del risarcimento per la restituzione tardiva dell'alloggio

Davanti alla Corte Edu, la ricorrente ha allegato la doppia violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6 (sotto il profilo della ragionevole durata di un procedimento civile) e dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 (sotto il profilo del pregiudizio patrimoniale subito), in relazione all'irragionevole durata del procedimento civile, protrattosi dal 1997 al 2004, volto ad ottenere lo sfratto dell'inquilino per finita locazione e il ristoro dei pregiudizi morali e materiali subiti.

Nella descrizione degli eventi, sono emersi due ostacoli all'esecuzione giudiziale dello sfratto: da un lato, il rifiuto dell'inquilino a rilasciare l'immobile, con conseguente rinvio delle operazioni di sfratto richieste dall'Ufficiale giudiziario per ottenere l'assistenza della forza pubblica; dall'altro, la circostanza che, nel corso degli anni, nella materia di locazioni ad uso abitativo, si sono succedute diverse norme di sospensione delle procedure esecutive di rilascio in determinati Comuni del territorio nazionale, in relazione all'emergenza abitativa e alle disagiate condizioni economico-sociali di alcuni strati della popolazione.

La Corte Edu, nel comunicare l'oggetto dell'affare al Governo italiano ha posto una serie di quesiti, chiedendo, tra l'altro, se la ricorrente aveva ottenuto, grazie al rimedio Pinto, un ristoro adeguato e sufficiente per la violazione del diritto alla durata ragionevole del procedimento e se la sospensione dell'esecuzione dello sfratto, derivante dalle misure legislative in vigore tra il 1997 e il 2004, aveva leso il suo diritto di proprietà.

Dall'istruttoria effettuata, è risultato che sebbene nel caso di specie la ricorrente avesse utilizzato il rimedio Pinto, la Corte di cassazione con sentenza n. 2250 del 2007 aveva rigettato nel merito la domanda di equa riparazione per la parte correlata alla temporanea indisponibilità dell'immobile locato.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Considerato che la Corte europea ha sostenuto in più occasioni che la legge Pinto rappresenta un rimedio efficace anche con riferimento alle ripercussioni patrimoniali indirette provocate dalla durata eccessiva del procedimento (*Lucchesi c. Italia* n. 29753/02; *Saffi c. Italia* n. 1693/04; *Provvedi c. Italia* n. 66644/01), al fine di evitare una probabile condanna dello Stato per il mancato godimento dell'immobile da parte della ricorrente per il periodo 1997-2004, il Governo ha ritenuto opportuno addivenire alla definizione non contenziosa del ricorso in esame mediante la presentazione di una dichiarazione unilaterale che è stata ritenuta congrua dalla Corte.

2.2.5. In materia di espropriazione (articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1)

D.R. e C. c. Italia - Decisione del 18 febbraio 2021 (ricorso n. 9294/15)

Esito:

- **radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole**

QUESTIONE TRATTATA

Inadeguatezza dell'indennizzo riconosciuto in sede nazionale a seguito di procedura espropriativa illegittima

Il ricorso oggetto della decisione in esame riguarda un caso di espropriazione da parte del Comune di Vibo Valentia di alcuni appezzamenti di terreno, di proprietà delle ricorrenti allo scopo di costruirvi una piscina comunale coperta.

Le ricorrenti hanno lamentato la privazione della proprietà in modo incompatibile con l'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, eccependo l'inadeguatezza dell'indennizzo riconosciuto a livello nazionale, determinato secondo il criterio contemplato dall'articolo 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, che prevedeva che per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, l'indennità di esproprio fosse commisurata al valore agricolo medio.

Il Governo, considerato il probabile esito di condanna alla luce dei principi e dei criteri indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009, ha ritenuto opportuno favorirne la definizione mediante una proposta di regolamento amichevole, basata sul riconoscimento a controparte della differenza tra quanto avrebbe dovuto ricevere in base al valore di mercato dei terreni al momento dell'espropriazione, determinato sulla scorta della perizia disposta nel corso del giudizio in sede nazionale, e quanto liquidato alla stessa a titolo di indennità di esproprio in applicazione dei criteri di cui all'articolo 16 della legge n. 865 del 1971, peraltro dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 181 del 2011.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Parte ricorrente ha accettato la proposta formulata dal Governo italiano e la Corte Edu ha radiato il ricorso dal ruolo.

2.2.6. Libertà di circolazione (articolo 2 del Protocollo addizionale n. 4)

P. c. Italia - Decisione del 23 settembre 2021 (ricorso n. 18550/20)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale

QUESTIONE TRATTATA

Limitazioni alla libertà di circolazione

Il ricorrente ha eccepito la violazione degli articoli 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 2 del Protocollo addizionale n. 4 (libertà di circolazione) in relazione all'impossibilità di ottenere un passaporto a causa del mancato pagamento dell'assegno di mantenimento a beneficio di sua figlia. Il ricorrente ha rappresentato che, per intervenute difficoltà economiche, da gennaio 2018 fino a maggio 2019, si è trovato nella necessità di ridurre l'importo del predetto contributo, ma di aver provveduto, a partire da giugno 2019, al ripristino dell'ordinaria corresponsione dell'assegno e a versare gli arretrati.

La vicenda trae origine dal decreto con il quale il questore ha disposto il ritiro del passaporto del ricorrente e la consegna della carta d'identità con l'apposizione della dicitura "non valida per l'espatrio", a seguito della revoca del consenso all'espatrio presentata dalla madre della figlia per la violazione dell'obbligo di mantenimento economico.

A seguito di due ricorsi proposti al Giudice tutelare e altrettanti reclami al Tribunale avverso il decreto del questore, il ricorrente ha ottenuto nel dicembre 2020 la restituzione del passaporto.

Considerata la giurisprudenza della Corte Edu, in particolare la sentenza di condanna del 2 dicembre 2014 resa sull'analogo ricorso *Battista c. Italia*, n. 43978/09²¹, richiamata nella comunicazione al Governo, nella quale i giudici di Strasburgo hanno evidenziato che l'imposizione automatica di una siffatta misura limitativa della libertà di circolazione, per una durata indeterminata e senza tener conto delle circostanze specifiche dell'interessato, è contraria ai principi sanciti dall'articolo 2 del Protocollo n. 4, si è ritenuto opportuno presentare una dichiarazione unilaterale che è stata ritenuta congrua dalla Corte.

Conseguentemente, il ricorso è stato radiato dal ruolo.

²¹ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 73 e ss.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente**

E.V. c. Italia – Decisione 18 febbraio 2021 (ricorso n. 3080/15)
C. s.r.l. c. Italia – Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 40984/14)
R. S. s.r.l. c. Italia – Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 74147/14)
C. c. Italia – Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 30978/17)
A. c. Italia – Decisione 8 aprile 2021 (ricorso n. 68449/17)
C.G. c. Italia – Decisione 6 luglio 2021 (ricorso n. 58292/19)
S. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 16854/18)
M. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 57202/17)
F. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 3963/17)
J. e altri c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 3610/17)
N. T. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 60161/19)
A. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 60154/19)
M.J. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 53790/18)
C.L. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 53788/18)
M.R. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 13302/18)
S.B. e altri c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 12344/18)
M.B. e altri c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 12036/18)
B. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 47523/17)
B. c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 36989/17)
D. e altri c. Italia – Decisione 21 ottobre 2021 (ricorso n. 16030/17)

Esito:

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

Si tratta di decisioni di cancellazione dal ruolo ai sensi dell'articolo 37 paragrafo 1, della Convenzione, per manifesto disinteresse al ricorso, mancata coltivazione del ricorso, mancata presentazione di documenti o mancata risposta a sollecitazioni della Cancelleria della Corte.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

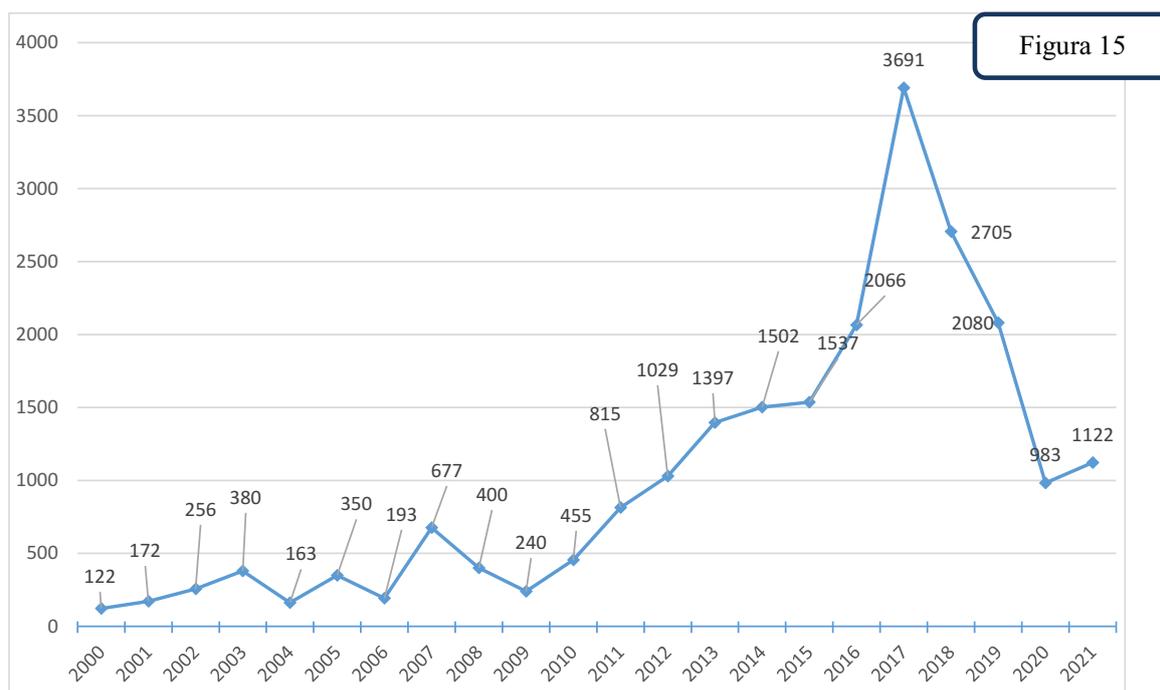
III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

L'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo e 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, riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2021.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto, nell'anno in rassegna, è stato registrato un incremento del numero totale dei casi chiusi pari a 1.122, a fronte dei 983 del 2020. **Figura 15**

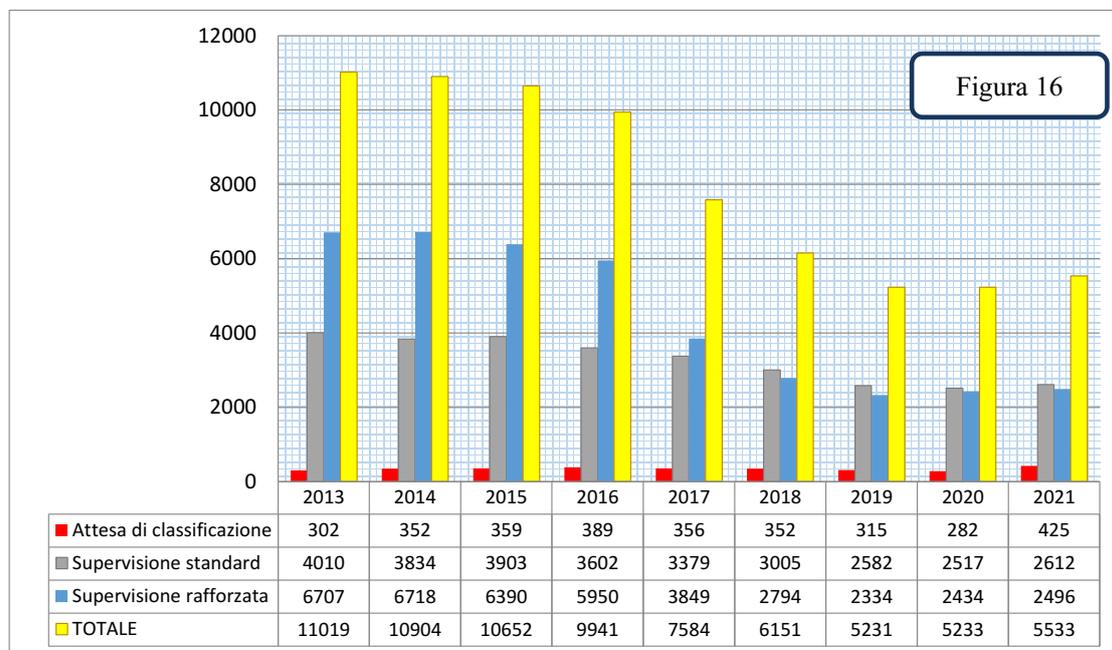
CASI CHIUSI - ANNO 2021

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato dei Ministri 2021 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Il numero totale di casi sottoposti a monitoraggio è leggermente aumentato nel 2021 con 5.533 a fronte dei 5.233 dell'anno 2020. **Figura 16**

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d'Europa – Report annuale Comitato dei Ministri 2021 – 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

Sono 1.300 i casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi strutturali (*leading cases*).

Figura 17

Il rapporto evidenzia quindi, la perduranza di complesse questioni di tipo sistemico 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.

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

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto evidenzia che i casi oggetto di monitoraggio nel 2021 sono scesi a 170 da 184 del 2020, con una leggera flessione dei contenziosi ripetitivi passati da 127 a 112. I *leading cases* sono 58 (erano 57 nel 2020), di questi, 23 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata. **Figura 17**

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nel 2021 sono stati chiusi per l'Italia 73 casi (di cui 7 *leading cases* e 66 *repetitive cases*) con 21 risoluzioni finali.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

2021

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			
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Albania	2	2	9	12	2		13	14	1	1	15	12		4	16	17	29	31
Andorra							0	0										
Armenia	5	5	14	15		4	19	24	6	9	15	15	2	2	23	26	42	50
Austria			5	4		2	5	6			8	6			8	6	13	12
Azerbaijan	20	21	23	27	2	1	45	49	91	110	85	98	14	14	190	222	235	271
Belgium	5	5	13	14		2	18	21	4	5	9	8		3	13	16	31	37
Bosnia and Herzegovina	4	1	6	11	1		11	12	11	4	9	15	3	3	23	22	34	34
Bulgaria	18	20	57	68	8	4	83	92	30	8	47	33	6	13	83	54	166	146
Croatia	2	2	19	22	2	1	23	25	7	26	30	37	13	9	50	72	73	97
Cyprus	2	2	5	6		2	7	10	1	1	2	1		1	3	3	10	13
Czech Republic	1	1		1	1		2	2			1	3	1	1	2	4	4	6
Denmark				2	1	1	1	3						1		1	1	4
Estonia			2	1			2	1									2	1
Finland		1	10	8	1		11	9			20	9			20	9	31	18
France	4	4	21	19	1	2	26	25	1	1	8	5		1	9	7	35	32
Georgia	5	5	18	19		3	23	27	19	23	9	13	2		30	36	53	63
Germany			10	13			10	13			2	3			2	3	12	16
Greece	7	7	31	27	1		39	34	29	17	45	34	7	8	81	59	120	93
Hungary	13	14	40	33	1		54	47	68	70	137	133	17	15	222	218	276	265
Iceland		1	2	1	1		3	2			9	3		1	9	4	12	6
Ireland	1	1	1	1			2	2	1			3			1	3	3	5
Italy	23	23	33	31	1	4	57	58	59	25	63	72	5	15	127	112	184	170
Latvia			7	6	1	1	8	7							2	2	8	9
Liechtenstein			1	1			1	1			1	1			1	1	2	2
Lithuania	4	3	15	13	2		21	16			13	15		1	13	16	34	32
Luxembourg							0	0										
Malta	4	5	7	8			11	13	17	15	4	6	1	5	22	26	33	39
Republic of Moldova	7	7	40	40	2	4	49	51	9	7	92	94	4	18	105	119	154	170
Monaco						1	0	1							0	0	0	1
Montenegro			5	5			5	5			1	1	1	1	2	2	7	7
Netherlands	1	1	4	6		1	5	8				2				2	5	10
North Macedonia	2	3	12	12	1		15	15	1	8	22	22	2	2	25	32	40	47
Norway	1	1	1	1			2	2	4	7				3	4	10	6	12
Poland	10	11	22	24	1	3	33	38	25	23	29	30	2	6	56	59	89	97
Portugal	3	3	18	13		1	21	17	5	5	6	3	2	3	13	11	34	28
Romania	29	33	54	65	6	8	89	106	160	159	76	94	22	50	258	303	347	409
Russian Federation	58	56	156	159	3	2	217	217	984	1047	518	607	70	71	1572	1725	1789	1942
San Marino			1	2			1	2						1	0	1	1	3
Serbia	5	5	7	7			12	12	2	10	12	14	7	40	21	64	33	76
Slovak Republic	0	1	13	16	1	3	14	20		1	13	29	4	13	17	43	31	63
Slovenia			6	3	1	1	7	4									7	4
Spain	1	2	15	20	2	1	18	23			10	14	2		12	14	30	37
Sweden	1	2	2				3	2									3	2
Switzerland	1	1	5	7	2		8	8				1				1	8	9
Turkey	37	37	109	98	3	4	149	139	206	152	248	196	21	23	475	371	624	510
Ukraine	51	53	53	51	3	2	107	106	357	416	80	79	23	37	460	532	567	638
United Kingdom	3	4	5	5		2	8	11	6	3	1	2			7	5	15	16
	330	343	877	897	51	60	1258	1300	2104	2153	1640	1715	231	365	3975	4233	5233	5533

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato dei Ministri 2021

*PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio****1.2.1. Sharifi e altri c. Italia e Grecia (ricorso n. 16643/09) – Sentenza del 21 gennaio 2014, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini**

La vicenda all'origine del ricorso riguarda l'espulsione collettiva dall'Italia verso la Grecia, primo Paese di ingresso, di migranti clandestini in fuga dai rispettivi paesi di origine alla ricerca di protezione internazionale, intercettati a bordo di imbarcazioni giunte nei porti di Bari, Ancona e Venezia, tra gennaio 2008 e febbraio 2009. Le autorità italiane hanno reimbarcato i ricorrenti su traghetti diretti in Grecia, senza fornire loro le informazioni minime necessarie sul diritto di chiedere asilo e sulla relativa procedura.

La Corte ha censurato l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo del respingimento, previsto dal Regolamento di Dublino, non accompagnato da previo esame dei casi individuali o dalla possibilità di ricorso avverso la decisione adottata.

Per quanto riguarda l'Italia, la Corte ha riscontrato: la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, a causa della natura collettiva dell'espulsione; la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto, rinviandoli in Grecia, le autorità italiane avevano esposto i richiedenti ai rischi derivanti da carenze nella procedura di asilo in tale Paese; la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 della Convenzione e con l'articolo 4 del Protocollo n. 4, a causa del mancato accesso alla procedura di asilo o a qualsiasi altro rimedio nel porto di Ancona. La Corte non ha stabilito alcuna forma di equa soddisfazione in favore dei ricorrenti e non ha messo in discussione il sistema di accoglienza del Paese, ma la possibilità di accesso effettivo ad esso.

STATO DI ESECUZIONE

La questione principale oggetto di monitoraggio è quella relativa alla garanzia che nei porti del Mare Adriatico tutti i migranti abbiano accesso alle autorità competenti e alle informazioni essenziali sui diritti e sulle opzioni disponibili in termini di protezione internazionale.

Il Comitato dei Ministri ha esaminato l'esecuzione di questa sentenza da ultimo nella sua riunione n. 1369 del 3-5 marzo 2020 e in seguito le autorità hanno fornito riscontro alla decisione in tale sede adottata. Nella citata decisione il Comitato dei Ministri ha preso atto, per quanto riguarda le misure individuali degli sforzi compiuti dalle autorità italiane per raccogliere informazioni sul luogo in cui si trovano tre dei quattro richiedenti che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia.

Per quanto riguarda le misure generali, il Comitato aveva richiesto dati statistici ufficiali e una descrizione accurata del sistema di accoglienza nei porti dell'Adriatico e chiarimenti in ordine alle modalità con le quali viene assicurata la presenza delle ONG nelle varie fasi dell'accoglienza. In risposta il Governo ha fornito informazioni dettagliate sulle prassi in essere nei porti di Venezia,

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Ancona e Bari. Le prefetture hanno attivato mediante apposite convenzioni con società designate i servizi di accoglienza, informazione e orientamento per gli stranieri, al fine di assicurare informazioni legali per i cittadini stranieri che intendono chiedere protezione internazionale o soggiornare in Italia per un periodo non inferiore a tre mesi; un servizio di mediazione - interpretazione linguistica e culturale per stranieri; formazione e aggiornamento di interpreti e mediatori sulle norme e operazioni di protezione internazionale ai posti di frontiera portuali e aeroportuali; interventi di assistenza, accoglienza e primo soccorso come la fornitura di beni di prima necessità; corsi di formazione/aggiornamento sulla protezione internazionale, sulla situazione geopolitica nell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, sul fenomeno della tratta e dello sfruttamento grave degli esseri umani. Alle frontiere nazionali, inoltre, la Polizia di Stato, ha il compito di fornire informazioni ai richiedenti asilo anche sulla procedura applicabile a chi proviene da un Paese di origine sicuro, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, ultima frase, del decreto legislativo n. 25 del 2008. Queste informazioni vengono fornite al migrante quando entra nella struttura di accoglienza.

Gli uffici della polizia di frontiera di Bari e Brindisi sono stati oggetto di una "visita di valutazione Schengen", effettuata dalla Commissione europea il 29 e 30 giugno 2021, alla presenza di un rappresentante dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, che non ha individuato alcuna critica in merito all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale negli uffici di frontiera in questione.

Alla luce di quanto esposto il Governo ritiene che sussistano i presupposti per la conclusione del monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza in esame.

1.2.2. Viola contro Italia (ricorso n. 77633/16) – Sentenza del 13.6.2019 in materia di ergastolo ostativo

Il caso riguarda la violazione del principio del rispetto della dignità umana che discende dall'articolo 3 Cedu, in relazione alla presunzione assoluta sancita dal combinato disposto degli articoli 4-bis e 58-ter della legge n. 354 del 1975, che reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti, che si presumono socialmente pericolosi in relazione al tipo di reato commesso. Con riferimento al caso oggetto della sentenza, la Corte ha concluso che l'ergastolo inflitto al ricorrente, in applicazione dell'art. 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, avesse limitato eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di un riesame della sua pena al punto che essa non poteva essere definita riducibile ai fini dell'articolo 3 della Convenzione.

Come evidenziato dai giudici di Strasburgo, la sentenza in esame mette in luce un problema strutturale che determina la pendenza di un certo numero di ricorsi dinanzi alla Corte europea e

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

che, in prospettiva, potrebbe dare luogo alla presentazione di molti altri ricorsi relativi alla stessa problematica (cfr. relazione per l'anno 2020).

Il Comitato dei Ministri, in esito al primo esame svolto sullo stato di esecuzione della sentenza, in occasione della riunione n. 1406 tenutasi il 7-9 giugno 2021, ha ricordato in premessa che la pronuncia in questione non rimette in discussione il quadro giuridico interno che disciplina l'ergastolo, che la Corte Edu ha già valutato e giudicato conforme alle norme della Convenzione. Essa riguarda solo una specifica disposizione legislativa (art. 4-bis della legge sull'amministrazione penitenziaria) che stabilisce una presunzione assoluta, per i detenuti condannati per reati di mafia (o per altri reati elencati in tale disposizione), che impedisce la revisione delle condanne all'ergastolo con una valutazione caso per caso del processo di riabilitazione dell'individuo al fine di determinare se la detenzione sia ancora giustificata. Il problema di natura strutturale rilevato dalla Corte Edu richiede però un'azione legislativa di adeguamento ai principi convenzionali, in grado di affrontare, quanto alle misure individuali, anche la specifica situazione del richiedente. Il Comitato ha precisato che tale azione dovrebbe essere realizzata con urgenza, considerato che la Corte Edu per condannare lo Stato ha utilizzato il parametro dell'articolo 3 della Convenzione, disposizione che non ammette eccezioni o deroghe.

Per la giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema, si rappresenta che, con ordinanza dell'8 novembre 2022 n. 227, la Consulta ha esaminato in camera di consiglio, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione sulla disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo ed ha deciso di restituire gli atti al giudice *a quo*, al quale spetterà verificare gli effetti dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 sulla rilevanza delle questioni sollevate, nonché procedere a una nuova valutazione della loro non manifesta infondatezza.

La normativa sopravvenuta, infatti, al fine di adeguare la normativa alle pronunce della Corte Edu e della Corte costituzionale, trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità che impedisce la concessione dei benefici e delle misure alternative a tutti i condannati, anche all'ergastolo, per i reati ostativi, in mancanza di collaborazione con la giustizia.

In relazione alle misure individuali riguardanti il ricorrente, si rappresenta che la richiesta di permesso premio è all'esame del tribunale di sorveglianza, con fissazione dell'udienza di trattazione al 20 dicembre 2022, dopo il rinvio disposto dalla Corte di cassazione, con sentenza n. 38832 del 2022.

1.2.3. Cordella e altri (ricorso n. 54414/13) e Ambrogi Melle e altri (ricorso 54264/15) c. Italia – Sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di inquinamento ambientale, salute e vita privata - caso ILVA di Taranto - Mancata assunzione delle misure necessarie a garantire un'efficace ed effettiva protezione

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il caso riguardava la mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, delle misure necessarie a garantire la protezione dei ricorrenti dall'inquinamento ambientale causato dall'acciaieria Ilva di Taranto, con gravi rischi per la salute, e l'assenza nell'ordinamento di rimedi efficaci che consentano in situazioni simili di ottenere misure che garantiscano la bonifica delle zone interessate. All'origine della vicenda vi sono due ricorsi, che la Corte ha deciso di esaminare congiuntamente, proposti nel 2013 e nel 2015, da cittadini italiani residenti a Taranto e nei comuni limitrofi, che hanno denunciato la violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi di protezione della vita e della salute garantiti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione, in relazione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento. I ricorrenti hanno lamentato anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, che tutela il diritto a un ricorso effettivo, per l'assenza di vie di ricorso utili ed effettive. La Corte ha preso in esame solo le domande relative agli articoli 8 e 13 Cedu, escludendo la violazione del diritto alla vita, ritenuta priva di autonoma rilevanza in base ai motivi di ricorso, e ha stabilito che le autorità nazionali non hanno assunto tutte le misure necessarie volte a garantire un'efficace ed effettiva protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. Ha ritenuto, inoltre, che ai cittadini ricorrenti non era stato garantito l'accesso ad un rimedio effettivo, dal momento che, oltre a non garantire il disinquinamento, il Governo è intervenuto ripetutamente, attraverso appositi interventi legislativi, per assicurare la continuità operativa dell'acciaieria. Quanto alle richieste di equa soddisfazione, la Corte ha ritenuto la constatazione della violazione della Convenzione una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti e ha loro riconosciuto solo una somma a titolo di rimborso delle spese legali. La Corte, rimettendo al Comitato dei Ministri il compito di indicare le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza ha, tuttavia, evidenziato la necessità che le autorità provvedano ad attuare il più rapidamente possibile il piano ambientale adottato con DPCM 14 marzo 2014, che stabilisce le misure necessarie per garantire la protezione dell'ambiente e della salute (§§ 181-182).

STATO DI ESECUZIONE

Lo stato di esecuzione della sentenza in esame è stato posto all'ordine del giorno una prima volta nella riunione n. 1369 del Comitato dei Ministri - Diritti umani del 3-5 marzo 2020, ed è continuato nella riunione n. 1398 del marzo 2021.

Per quanto riguarda le misure individuali, il Comitato ha invitato le autorità a tenerlo informato circa l'andamento della procedura di pagamento delle somme liquidate per le spese, ancora in corso nel 2022, per cause imputabili ai ricorrenti, che non hanno fornito la documentazione necessaria.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Sotto il profilo delle misure generali, sebbene la delegazione italiana abbia fornito rassicurazioni al Comitato dei Ministri circa il fatto che la questione Ilva rimane al centro dell'attenzione nell'agenda del Governo, il Comitato ha lamentato la mancanza di informazioni sulla questione dell'attuazione del piano ambientale e ha invitato le autorità a fornire rapidamente informazioni complete e aggiornate. Il Comitato ha inoltre rilevato con preoccupazione la persistente assenza nel sistema giuridico nazionale di mezzi di ricorso efficaci per affrontare la violazione dell'articolo 13 Cedu e ha sollecitato le autorità ad adottare rapidamente le misure necessarie, legislative o di altro tipo, per colmare questa lacuna. Il Comitato ha invece preso atto con soddisfazione dei chiarimenti forniti dalle autorità italiane per quanto riguarda la questione dell'immunità penale e amministrativa per i responsabili dell'attuazione del piano ambientale, secondo cui tali persone non beneficiano più di tale immunità.

Il Comitato dei Ministri - in formazione Diritti Umani - ha nuovamente esaminato il caso nella riunione dell'8-10 giugno 2022, nel corso della quale unanimi sono stati gli apprezzamenti delle delegazioni degli altri Stati per i notevoli progressi registratisi nell'evoluzione della fase attuativa della sentenza della Corte. Il Piano ambientale del 2014 è stato poi modificato dal DPCM 29 settembre 2017, in attuazione dell'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 191 del 2015, stabilendo, in particolare, che lo stabilimento ILVA di Taranto non può superare i 6 milioni tonnellate/anno di acciaio fino al completamento di tutti gli interventi previsti dal piano ambientale.

La maggior parte delle azioni previste dal piano ambientale sono state completate entro la fine del 2021. Per quanto riguarda l'attuale impatto del funzionamento dell'impianto, le autorità hanno sottolineato che il 1° gennaio 2022 sono entrati in vigore limiti più severi per le emissioni di polveri e diossina. Inoltre, hanno indicato che fino al completamento dell'attuazione del piano ambientale, l'acciaieria è autorizzata a funzionare a un livello ridotto di produzione (6 milioni di tonnellate di acciaio) e nel 2020 la quantità di acciaio prodotta è stata ancora inferiore (circa 3,5 milioni), con conseguente riduzione dei livelli di inquinamento. L'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (ARPA Puglia) ha indicato che nel 2021 e nei tre anni precedenti sono stati rispettati i limiti sulle emissioni di macro inquinanti atmosferici su tutta la regione. Le autorità hanno sottolineato che tali limiti sono stabiliti dal decreto legislativo n. 155 del 2010, che ha recepito la normativa dell'Unione europea. Nel 2021, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha aggiornato le sue linee guida sulla qualità dell'aria e ha stabilito nuovi livelli di emissioni di inquinanti atmosferici considerati compatibili con l'efficace protezione della salute umana. Tali soglie riviste, pur non giuridicamente vincolanti, sono inferiori a quelle previste dalla

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

legislazione nazionale pertinente²². L'OMS ha osservato che c'è stata una riduzione delle emissioni della maggior parte degli inquinanti industriali nell'area di Taranto dal 2012, ma ha avvertito che le emissioni superiori alle nuove linee guida sono associate a rischi significativi per la salute²³. Le autorità hanno riconosciuto il divario esistente tra le indicazioni dell'OMS e gli standard nazionali e hanno evidenziato che nonostante nel 2021 le emissioni registrate dei principali inquinanti atmosferici nell'area di Taranto non soddisfacevano i livelli raccomandati dall'OMS, tuttavia, non erano molto al di sopra di essi ed erano comunque compresi entro le soglie stabilite dalla legislazione nazionale.

Quanto alla mancanza di rimedi efficaci le autorità hanno fornito informazioni sugli strumenti civili, amministrativi e penali nazionali esistenti che forniscono soluzioni efficaci per affrontare la violazione dell'articolo 13 Cedu accertata dalla sentenza. Il sistema di ricorso giurisdizionale in materia di danno ambientale si basa sul doppio riparto di competenze tra il giudice amministrativo e il giudice ordinario, in considerazione del fatto che l'attività industriale è soggetta anche a provvedimenti autorizzativi e comunque a provvedimenti amministrativi.

In merito alla distribuzione delle competenze, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza del 23 aprile 2020, n. 8092, hanno nuovamente affermato che, *in subiecta materia*, le controversie derivanti dall'impugnazione da parte dei titolari di un interesse alla tutela dell'ambiente ex articolo 309 del decreto legislativo n. 152 del 2006 dei provvedimenti adottati dal Ministero dell'ambiente a fini di cautela, prevenzione e ripristino ambientale, sono sottoposti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ferma restando la competenza del giudice ordinario nelle cause di risarcimento o di inibitoria promosse da soggetti la cui salute o i cui beni siano stati danneggiati dalla violazione ambientale, ai sensi dell'articolo 313, comma 7, del medesimo decreto legislativo. Il sistema giuridico italiano di tutela del diritto alla salute e all'ambiente è integrato e completato dalla tutela penale, in relazione alla quale non opera più la limitazione del c.d. scudo penale, che è stato abrogato, a partire dal 6 settembre 2019, dall'articolo 46 del decreto legislativo 30 aprile 2019, n. 34.

A livello generale, la tutela dell'ambiente è costituita dai reati ambientali previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico Ambientale) e dalle nuove fattispecie di reati eco-ambientali introdotte nel codice penale dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, di cui al Titolo VI *bis* (Dei delitti contro l'ambiente) del codice penale, articoli 452-*bis* codice penale e segg. (si tratta dei reati di "Inquinamento ambientale", "Disastro ambientale", "Traffico e abbandono di materiali altamente

²² Ad esempio, le soglie dell'OMS per PM10 e PM 2,5 sono rispettivamente 10 µg/m³ e 5 µg/m³, mentre i limiti stabiliti dalla legislazione nazionale per questi inquinanti atmosferici sono rispettivamente 40 µg/m³ e 25 µg/m³.

²³ Relazione 2021 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sulla valutazione dell'impatto sanitario dell'acciaieria ex-ILVA di Taranto, disponibile all'indirizzo: Studio OMS sull'impatto dell'ILVA di Taranto sulla salute (peacelink.it).

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

radioattivi", "Impedimento del controllo" e "Omessa bonifica"). A ciò si aggiungono i reati previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro), che prevede che l'inosservanza di alcune delle sue disposizioni più importanti costituisca un reato autonomo o aggravi i reati di lesioni colpose e omicidio colposo.

1.2.4. Cestaro c. Italia (ricorso n. 6884/11) - Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti.

La sentenza riguarda gli episodi di violenza all'interno della scuola Diaz-Pertini, verificatisi in occasione del vertice G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, in relazione ai quali la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. Nella sentenza, la Corte ha concluso che il ricorrente era stato sottoposto a tortura durante un'operazione da parte delle forze dell'ordine. Il ricorrente, all'epoca dei fatti aveva 62 anni, e riportava fratture multiple in conseguenza dei colpi subiti, specialmente in testa, sulle braccia e sulle gambe. In seguito ad un'indagine avviata dall'ufficio del pubblico ministero, 30 membri delle forze dell'ordine venivano sottoposti a processo ma alcuni reati si estinguevano per prescrizione e, in seguito a riduzioni di pena, i termini delle pene detentive effettivamente scontate variavano fra i tre mesi ed un anno. Per questo motivo, la Corte ha ritenuto che la normativa penale italiana dell'epoca, che non incriminava specificamente la tortura e altri tipi di trattamento contrari all'articolo 3 Cedu, si era dimostrata inadeguata rispetto all'obbligo di punire gli atti di tortura, e priva dell'effetto deterrente necessario per prevenire violazioni analoghe. Ha rilevato il carattere strutturale del problema e, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ha indicato come misura generale l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano di previsioni normative atte ad infliggere sanzioni adeguate ai responsabili di tali comportamenti e di impedire loro di beneficiare di misure incompatibili con la giurisprudenza della Corte. Per quanto riguarda le indagini penali e i procedimenti giudiziari, la Corte ha ritenuto che essi erano stati inefficaci a causa della mancata identificazione di tutti gli autori degli atti di tortura; dell'intervenuta prescrizione dei reati per i quali alcuni agenti dello Stato erano stati incriminati e della remissione parziale della pena concessa ai condannati. La Corte ha inoltre criticato il fatto che gli agenti statali responsabili dei maltrattamenti o di altri reati connessi non siano stati sospesi dal servizio durante il procedimento penale e l'assenza di informazioni su qualsiasi misura disciplinare loro imposta.

STATO DI ESECUZIONE

Il caso sarà esaminato dal Comitato dei Ministri, assieme ad altri facenti parte del "gruppo Cestaro" nella riunione prevista per dicembre 2022. L'ultimo esame ha avuto luogo in occasione della riunione n. 1362 del 3-5 dicembre 2019, in esito alla quale il Comitato ha chiesto alle autorità di

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

chiarire se sia possibile svolgere nuove indagini penali sulle accuse di maltrattamenti commessi dai ricorrenti e, in tal caso, di fornire informazioni sulle misure adottate o previste per porre rimedio alle carenze riscontrate dalla Corte europea e al loro esito; ha inoltre invitato le autorità a fornire informazioni su eventuali indagini disciplinari avviate nei confronti degli agenti delle autorità di contrasto, coinvolti in atti di tortura e altre forme di maltrattamento e sul loro esito.

Per quanto riguarda le misure generali prendendo atto con soddisfazione delle riforme che nel 2017 hanno introdotto il reato di tortura nel codice penale italiano, ha espresso fiducia nel fatto che le autorità saranno guidate nella loro interpretazione e applicazione di tali disposizioni dai principi della Convenzione e dalla giurisprudenza della Corte europea in materia. Il Comitato si è rammaricato del fatto che, sebbene le autorità si siano adoperate per garantire che siano previsti termini di prescrizione sufficientemente lunghi per evitare che i procedimenti penali legati alla tortura cadano in prescrizione esse non abbiano colto l'occasione per prevedere che la prescrizione non operasse con riferimento al reato di tortura. Il Comitato ha ricordato che gli sforzi dei pubblici ministeri e dei tribunali per indagare, processare e punire adeguatamente i responsabili dei maltrattamenti subiti dai ricorrenti sono stati vanificati non solo dalle lacune del diritto penale, ma anche dall'impossibilità di identificare tutti i responsabili. Ha pertanto invitato le autorità a garantire rapidamente l'introduzione di disposizioni giuridiche idonee a consentire che gli agenti che partecipano alle operazioni di contrasto possano essere identificati. Ha inoltre invitato le autorità a indicare in che modo intendano assicurare che gli agenti delle autorità di contrasto accusati di reati di maltrattamenti siano sospesi dal servizio durante le indagini o il processo e licenziati se condannati, conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte in materia.

Il Ministero dell'interno, a riscontro delle richieste formulate dal Comitato, ha fornito un contributo dettagliato sulle questioni che saranno affrontate, con particolare riferimento ai procedimenti penali pendenti a carico del personale legati all'attività professionale di polizia e agli adeguati procedimenti disciplinari adottati. Con riferimento al tema dell'identificazione di agenti coinvolti in casi di maltrattamenti il Ministero ha evidenziato che nel corso della XVIII Legislatura sono state presentate alcune proposte di legge (A.C. 1351, A.C. 1528, A.C. 1912, A.S. 525, A.S. 1612) tendenti ad introdurre meccanismi atti a consentire il riconoscimento del personale delle forze di polizia durante l'espletamento dei servizi di istituto. Il Ministero ha informato che al fine di rendere l'accertamento della dinamica dei fatti durante l'espletamento dei servizi di istituto più agevole, il personale dei reparti è stato dotato di *bodycam*, che attraverso l'attività di ripresa sono in grado di soddisfare sia specifiche esigenze probatorie in sede giudiziaria e disciplinare, che fornire tutela al personale operante. Con specifico riguardo al modello organizzativo per il governo e la gestione dell'ordine pubblico in occasione di pubbliche manifestazioni, il Ministero ha avviato un articolato

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

progetto formativo e di addestramento, finalizzato a migliorare la risposta del sistema sicurezza alle esigenze della comunità civile e a garantire il diritto di ogni singolo cittadino o gruppo sociale di manifestare pacificamente il legittimo dissenso, avendo cura che tale diritto sia temperato con gli altri costituzionalmente garantiti. Già dal dicembre 2008, allo scopo di potenziare e diffondere la “cultura” dell’ordine pubblico orientata alla prevenzione e al dialogo, ed elevare la professionalità degli operatori di polizia impiegati nello specifico settore, analogamente ad altri Paesi dell’Unione Europea, è stato istituito il Centro di formazione, con sede a Nettuno. Tale struttura si fonda sulla condivisione di procedure e strategie, raccolte in buone pratiche frutto dell’esperienza acquisita in anni di attività sul campo e del confronto con gli stessi operatori, in un contesto che non può prescindere dalla certezza della linea di comando e dalla circolarità delle informazioni, allo scopo di evitare sfaldature nell’esecuzione dei predetti servizi.

Sotto il profilo operativo è stata valorizzata la funzione preventiva, per cui la forza pubblica è impiegata in via prioritaria per svolgere una valida azione di deterrenza e di contenimento, per consentire il libero esercizio di diritti costituzionalmente garantiti. Per tale motivo, l’uso della forza e dei mezzi di dissuasione nei servizi di ordine pubblico deve essere considerato quale *extrema ratio* per fronteggiare situazioni di particolare gravità non altrimenti gestibili. La dimensione etica del servizio di polizia è oggetto di studio nei programmi didattici dei corsi di formazione per allievi agenti e allievi vice ispettori della Polizia di Stato, per tutta la durata del corso e in questa prospettiva sono state avviate e intensificate le relazioni con istituzioni ed associazioni attive nell’ambito della lotta alla discriminazione e presso il Dipartimento della pubblica sicurezza è stato istituito l’Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD).

Il Comitato potrebbe esaminare il caso in una prossima riunione nell’anno 2023.

1.2.5. *Brazzi c. Italia (ricorso 57278/11) sentenza del 27 settembre 2018 in materia di diritto al rispetto della vita privata in relazione ad una perquisizione domiciliare*

Il caso riguarda l’inadeguatezza dell’attuale impianto normativo contenuto nel codice di procedura penale in materia di perquisizioni in relazione alla mancata previsione di un sistema di garanzie sufficienti, consistenti in un controllo giurisdizionale preventivo o successivo contro eventuali abusi e decisioni arbitrarie, in relazione all’emissione da parte dei pubblici ministeri di mandati di perquisizione domiciliare durante le indagini preliminari, quando l’attività non porti al sequestro di beni o altre interferenze con i beni.

Il ricorrente è nato in Italia ed è iscritto nel registro degli italiani residenti all’estero di Monaco, dove vive dal 1989. Nel 2009 è divenuto proprietario di una casa in Italia e nel 2010 è stato 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

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

2003. In seguito a questa verifica, con provvedimento del 13 luglio 2010, il Procuratore di Mantova ha avviato un'indagine penale ed ha emesso 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 ha effettuato la perquisizione e le operazioni non hanno portato al sequestro di alcun documento. Il procedimento penale è stato archiviato il 7 ottobre 2010. 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 ha dichiarato il ricorso inammissibile perché, ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura penale, 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.

Dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha sostenuto che la perquisizione dell'abitazione di sua proprietà ha costituito violazione ingiustificata, in quanto non necessaria, del diritto al rispetto del domicilio e della vita privata, sancito dall'articolo 8 della Convenzione, poiché la verifica della sua situazione fiscale avrebbe potuto essere effettuata con altri mezzi, ad esempio consultando l'amministrazione tedesca, conformemente alle disposizioni dell'accordo bilaterale esistente in materia fiscale tra l'Italia e la Germania.

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. A parere della Corte, la legislazione italiana non prevede un 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 ad 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. La richiesta di riesame della sentenza formulata dal Governo italiano è stata respinta dal *panel* dei 5 giudici della Grande Camera.

*PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***STATO DI ESECUZIONE**

Il caso sarà esaminato nella riunione del Comitato dei Ministri n. 1451 di dicembre 2022. Quanto alle misure individuali, il ricorrente non ha presentato alcuna domanda di equa soddisfazione, pertanto, la Corte ha ritenuto che non vi fossero motivi per attribuirgli alcuna somma al riguardo.

Quanto alle misure generali, con legge del 27 settembre 2021, n. 134, è stata conferita delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, in attuazione della quale è stato approvato il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che entrerà in vigore il 30 dicembre 2022. L'art. 12 del citato decreto attuativo, rubricato "Modifiche al Titolo III del Libro III del codice di procedura penale" ha inserito nel codice di procedura penale l'art. 252-bis (Opposizione al decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero) che così dispone: "1. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, contro il decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127. 2. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla data di esecuzione del provvedimento o dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuta perquisizione. 3. Il giudice accoglie l'opposizione quando accerta che la perquisizione è stata disposta fuori dei casi previsti dalla legge.". La riforma intende porre rimedio al vuoto di tutela dell'ordinamento italiano censurato dalla Corte europea con la sentenza in esame, introducendo uno specifico rimedio per i casi nei quali la perquisizione non abbia avuto esito in un sequestro e non sia, dunque, esperibile il riesame.

Inoltre, l'art. 17 del medesimo decreto legislativo n. 150 del 2022, rubricato "Modifiche al Titolo IV del Libro V del codice di procedura penale", ha così modificato l'articolo 352 del codice di procedura penale: "1) al comma 4, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Il pubblico ministero, nelle quarantotto ore successive, decide con decreto motivato sulla convalida della perquisizione.»; 2) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: «4-bis. Salvo che alla perquisizione sia seguito il sequestro, entro dieci giorni dalla data in cui hanno avuto conoscenza del decreto di convalida, la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e la persona nei cui confronti la perquisizione è stata disposta o eseguita possono proporre opposizione, sulla quale il giudice provvede a norma dell'articolo 127. Si applica la disposizione di cui all'articolo 252-bis, comma 3.»

Il Legislatore pertanto è andato anche oltre l'ambito di riferimento della sentenza in esame prevedendo forme di tutela giurisdizionale anche nel caso di perquisizioni effettuate dalla polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 352 c.p.p. successivamente convalidate dal pubblico ministero. Alla luce dei sopra descritti interventi di adeguamento normativo il Governo chiederà la chiusura del

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

monitoraggio sul caso, avendo messo in atto tutte le misure necessarie per colmare le lacune evidenziate dalla Corte.

1.2.6. Casa di Cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia (ricorso n. 67944/13) sentenza del 13 dicembre 2018 in materia di diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria

La vicenda trae origine dalla mancata esecuzione tempestiva da parte delle autorità italiane del provvedimento di sequestro preventivo dell'immobile di proprietà della società ricorrente, occupato illegalmente dal 2012 da un gruppo di circa 150 persone. Il Giudice per le indagini preliminari di Roma, nell'ambito del procedimento penale avviato per il reato di occupazione abusiva di cui all'articolo 633 del codice penale, ritenendo che la prosecuzione dell'occupazione avrebbe potuto comportare un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa, aveva ordinato il sequestro in data 9 agosto 2013. L'ordine di sequestro è rimasto ineseguito fino al 15 luglio 2022, quando l'immobile in argomento è stato infine sgomberato. Dinanzi alla Corte europea, la Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. aveva lamentato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione e la lesione del diritto di proprietà, protetto dall'articolo 1, Protocollo addizionale n. 1, per il mancato reintegro nel possesso del proprio bene occupato arbitrariamente da terzi.

Nella sentenza in esame la Corte, pur ammettendo che le autorità nazionali avevano il compito di evitare un grave rischio di disordini di ordine pubblico legati allo sfratto di diverse decine di persone, tuttavia, ha riscontrato che il Governo non aveva fornito alcuna informazione sulle azioni intraprese per trovare una soluzione alternativa e che, pertanto, l'omissione di interventi adeguati rappresentava una violazione dei principi convenzionali, precisando altresì che la mancanza di risorse non può costituire una ragione accettabile per la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria. La Corte ha ritenuto violato anche l'articolo 1 del Protocollo n. 1 perché il rifiuto di sfrattare gli occupanti, nel caso di specie, non derivava dall'applicazione della normativa nel settore della politica economica e sociale, ma dal rifiuto delle autorità competenti, per un periodo prolungato, di evacuare la proprietà della società richiedente. La Corte ha ritenuto inaccettabile il periodo di mancata esecuzione, unito alla totale mancanza di informazioni sulle misure adottate o prese in considerazione dalle autorità per porre fine alla situazione.

STATO DI ESECUZIONE

Il Governo ha presentato nel mese di agosto 2022 un bilancio d'azione contenente il resoconto delle misure particolari e generali adottate ai fini dell'esecuzione della sentenza in esame.

In particolare, il Governo ha segnalato che l'equa soddisfazione liquidata dalla Corte è stata pagata e che il 15 luglio 2022, grazie all'impegno da parte di tutte le autorità interessate, si sono finalmente concluse le operazioni di sgombero dell'edificio, con il trasferimento di 71 famiglie in

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

situazione di vulnerabilità socio-economica, per un totale di 167 persone, di cui 43 minori, e la restituzione dell'immobile alla società proprietaria, nell'ambito di un complesso e articolato piano di intervento, definito in seno al Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, con la partecipazione dei competenti uffici della Regione Lazio e di Roma Capitale.

Sulla base delle informazioni fornite, il Governo ha chiesto che venga chiuso l'esame del Comitato sullo stato di esecuzione della sentenza.

Il Ministero dell'interno ha altresì comunicato, quanto alla richiesta della parte di ottenere il riconoscimento dell'indennizzo di cui all'articolo 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018, che l'Agenzia delle entrate ha calcolato nella misura di euro 374.400,00 all'anno e euro 31.200,00 al mese l'ammontare del canone indennitario in favore della Società Casa di Cura Valle Fiorita, da corrispondere a decorrere dal 23 febbraio 2021, data inizialmente prevista per l'intervento di liberazione. La norma citata prevede che ferma restando la responsabilità, anche sotto il profilo risarcitorio, degli autori del reato di occupazione abusiva, al proprietario possa essere liquidata un'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene.

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.3.1. Olivieri e altri c. Italia (gruppo) 17708/12 – Sentenza del 22 febbraio 2016; Arnoldi c. Italia 3563/04 – Sentenza del 7 dicembre 2017 in materia di ineffettività del rimedio Pinto nei giudizi amministrativi; durata irragionevole delle indagini preliminari e conseguente archiviazione dell'azione per intervenuta prescrizione del reato prima dell'udienza preliminare a partire dalla quale la parte lesa può costituirsi parte civile

La sentenza sul caso *Olivieri* riguarda la violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 13 della Convenzione, in relazione all'ineffettività del rimedio Pinto nei processi innanzi al giudice amministrativo, con riferimento al meccanismo risultante dall'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001, che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione di un'istanza di prelievo.

La vicenda all'origine del caso *Arnoldi c. Italia* di cui alla sentenza del 7 dicembre 2017 è analoga a quelle esaminate nella presente relazione sulla sentenza del 18 marzo 2021 *P. c. Italia*, ricorso n. 24340/07 (punto 1.1.9). La Corte Edu ha sottolineato che la questione dell'applicabilità dell'articolo 6 Cedu non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di parte ad opera del diritto nazionale (*Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera* dec., n. 2688/03, del 10 aprile 2007) e ha dichiarato che il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del termine ragionevole dell'articolo 6 deve iniziare, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile. In pratica, è stata censurata l'eccessiva durata delle indagini preliminari, per il comportamento negligente delle autorità, che ha impedito ai ricorrenti di costituirsi parte civile in un procedimento penale e di chiedere il risarcimento del danno, a causa dell'archiviazione del procedimento penale per intervenuta prescrizione del reato prima dell'udienza preliminare a partire dalla quale la parte lesa può costituirsi parte civile.

STATO DI ESECUZIONE

Il monitoraggio dei presenti casi da parte del Comitato dei Ministri è svolto congiuntamente a un gruppo di sette casi (ex gruppo Mostacciuolo n. 1) in relazione a carenze nel rimedio risarcitorio previsto dalla legge n. 89 del 2001 per le vittime di procedimenti eccessivamente lunghi (violazioni dell'articolo 6 paragrafo 1 e/o dell'articolo 13 Cedu e/o dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Cedu), con riferimento alle modifiche apportate dal decreto-legge n. 83 del 2012, nella parte in cui prevedono l'irricevibilità di richieste di equa riparazione per irragionevole durata del processo relative a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni (articolo 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*) e che la misura dell'indennizzo non può superare il valore in gioco nel procedimento principale o, se inferiore, il valore del diritto accertato dal giudice (articolo 2-*bis*, comma 3, della legge n. 89 del 2001).

Le misure adottate dalle autorità italiane nel corso degli anni hanno consentito di risolvere con successo diversi aspetti problematici censurati dalla Corte Edu (insufficiente risarcimento concesso dai tribunali nazionali; ritardi nel pagamento del risarcimento; durata eccessiva del procedimento "Pinto"; impossibilità di lamentare l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari prima che siano terminati). Questi sviluppi positivi sono stati riconosciuti dal Comitato con numerose decisioni di chiusura del monitoraggio, adottate in occasione di precedenti esami di questo gruppo (cfr. CM/ResDH(2015)155, CM/ResDH(2017)289, CM/ResDH(2019)238). Il Comitato dei Ministri ha esaminato l'esecuzione di questo gruppo di casi da ultimo nella riunione n. 1390 di dicembre 2020 e ha stabilito di chiudere il monitoraggio di altri tre casi (ricorso n. 30403/03, *GE.PA. F s.r.l. e altri*, ricorso n. 39432/03, *Selvaggio e altri*, ricorso n. 8456/09, *Ambrosini e altri 17*), dopo aver preso atto che le misure individuali sono state eseguite.

In sintesi, le questioni generali che ancora restano oggetto di monitoraggio riguardano: a) le novità legislative introdotte dal decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012, che prevedono che l'importo del risarcimento non possa superare il valore in gioco nel procedimento principale e che le denunce relative a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni siano irricevibili; b) l'inefficacia del rimedio Pinto nell'ambito dei procedimenti giudiziari amministrativi dovuto all'obbligo di

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

presentare un'istanza di prelievo²⁴; c) la possibilità per la parte lesa di presentare una domanda d'indennizzo circa la durata di un'indagine preliminare.

L'Italia ha presentato, nel corso del 2022, due bilanci d'azione distinti per i casi *Olivieri e Arnoldi*, fornendo puntuale riscontro ai quesiti del Comitato e sottolineando che tutte le misure individuali e generali richieste da questi casi nonché le questioni in sospeso relative al rimedio "Pinto" delineate nell'ultima decisione del Comitato del dicembre 2020, sono state affrontate in modo efficace. Il Governo, pertanto, ritenendo di aver adempiuto agli obblighi previsti dall'articolo 46 della Convenzione, ha chiesto al Comitato di adottare una decisione di conclusione del controllo dell'esecuzione di tali sentenze. La richiesta dovrebbe essere accolta nella riunione prevista per il mese di dicembre 2022 per il caso *Olivieri*, il cui monitoraggio si avvia pertanto a definitiva chiusura. Per le misure generali sul caso *Arnoldi*, si rinvia al precedente punto 1.1.9 della presente relazione, sulle modifiche introdotte con gli articoli 22 e 23 del decreto legislativo n. 150 del 2022 alla disciplina delle indagini preliminari, in particolare la previsione di un rimedio accelerato per fornire alla parte lesa uno strumento per prevenire indebiti ritardi da parte del pubblico ministero in questa fase. In considerazione del rinvio al 30 dicembre 2022 dell'entrata in vigore delle modifiche legislative, appare probabile un rinvio dell'esame previo accertamento degli effetti positivi della riforma sui diritti della parte lesa.

Quanto alle misure generali attinenti al funzionamento della legge Pinto, il Governo ha preliminarmente sottolineato il ruolo cruciale svolto dalla Corte costituzionale italiana nell'assicurare un'interpretazione e un'applicazione conforme alla Convenzione delle disposizioni che regolano l'indennizzo per l'irragionevole durata dei giudizi, alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte europea nelle sue sentenze e dal Comitato dei Ministri nelle sue decisioni in questo gruppo di casi (sentenze nn. 88 del 2018, 36 del 2016 e 184 del 2015).

Per quanto riguarda la previsione dell'irricevibilità dei reclami relativi a procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni, ai sensi dell'articolo 2, comma 2-ter, della legge n. 89 del 2001, secondo cui detto termine si considera comunque rispettato se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni, la Corte di cassazione ha affrontato la questione fornendo un'interpretazione conforme alla Convenzione nell'ordinanza n. 27782 del 2019, chiarendo che si tratta di una norma di chiusura che implica una valutazione complessiva del giudizio

²⁴ Sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2019 ha comunque già chiarito che l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, rappresenta una mera facoltà del ricorrente, risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la 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.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

articolato in tre gradi, non applicabile a un processo che si sia svolto in un unico grado (Corte di cassazione n. 18839 del 2015).

Con riferimento al limite dell'importo dell'indennizzo rispetto al valore della causa, il Governo ha rappresentato che nessuna sentenza della Corte Edu ha sollevato finora questa questione specifica e, in tale contesto, le autorità italiane ritengono che non siano necessarie ulteriori misure generali in merito, considerato che il legislatore ha inteso fissare criteri per il risarcimento in grado di facilitare la domanda anche attraverso un alleggerimento dell'onere della prova. Tale meccanismo è stato recentemente giudicato conforme alla Convenzione dalla Corte di cassazione con sentenza n. 25964 del 2021 nei limiti del margine di discrezionalità che la stessa Corte Edu riconosce a ciascuno Stato nello stabilire una tutela giurisdizionale coerente con l'ordinamento giuridico interno, le tradizioni e il tenore di vita del Paese, purché il risarcimento concesso dai tribunali nazionali non sia irragionevole rispetto a quello normalmente concesso a livello sovranazionale. La Corte costituzionale ha affrontato la questione dell'importo dell'indennizzo fissato dalla legge, con riferimento al criterio del valore totale della causa di merito con ordinanze nn. 240, 204 e 124 del 2014²⁵, e ha precisato che l'accesso al rimedio Pinto è concesso anche a coloro che non hanno potuto far accertare il loro diritto da un giudice a causa del rigetto della loro domanda.

Sulla questione dell'inefficacia dell'equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo amministrativo in relazione al requisito della preventiva richiesta di un'istanza di prelievo, il Governo ha nuovamente ricordato al Comitato che la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2019 ha stabilito che l'istanza di prelievo è un mero atto formale senza effetti concreti sull'accelerazione del procedimento e non può rappresentare una condizione preliminare per l'accesso al ricorso "Pinto". A seguito di tale sentenza, i tribunali nazionali hanno costantemente applicato tali principi nei procedimenti relativi al risarcimento per la durata eccessiva dei

²⁵ Ordinanza n. 240 del 2014: "questa Corte, con le ordinanze n. 204 e n. 124 del 2014, ha già dichiarato la manifesta infondatezza di un'identica questione di legittimità costituzionale – sollevata, con ulteriori ordinanze, dalla medesima Corte d'appello di Reggio Calabria – sul rilievo dell'erroneità del presupposto interpretativo assunto a fondamento della stessa, atteso che il comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione "non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice", deve essere inteso nel senso che si riferisce ai soli casi in cui questi accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio dall'attore, il cui valore accertato «costituisce un dato oggettivo, che non muta in ragione della posizione che la parte che chiede l'indennizzo aveva nel processo presupposto», con la conseguenza che detta censurata disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, non comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, in favore di chi, attore o convenuto, sia risultato, nello stesso, soccombente; che, al riguardo, i rimettenti non hanno prospettato, nel merito, profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli già esaminati da questa Corte con le citate ordinanze o comunque idonei ad indurre ad una differente pronuncia sulla sollevata questione di legittimità costituzionale".

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

procedimenti amministrativi. A conferma di ciò il Governo ha fornito un'analisi statistica dei dati messi a disposizione dei Tribunali amministrativi regionali per il periodo 2018-2021.

Chiarite le misure adottate per risolvere la questione sollevata dalla Corte, si è rappresentato che la domanda di audizione d'urgenza nell'ambito del processo amministrativo è uno strumento utile per l'efficace funzionamento del sistema. Nel giudizio ad iniziativa di una parte, con l'istanza di prelievo il ricorrente può rappresentare l'urgenza della composizione della controversia. A seguito di tale richiesta, il giudice, verificata la completezza del controinterrogatorio e dell'istruttoria e sentite le parti in causa, può, in camera di consiglio, dirimere la causa con sentenza semplificata (art. 71-bis del codice del processo amministrativo). Il Codice di procedura amministrativa offre a tutte le parti coinvolte uno strumento legale per sollecitare la conclusione della causa di cui il Presidente del Tribunale tiene conto nel fissare i ricorsi da decidere in ciascuna dando priorità a quelli per i quali vi sia stata manifestazione di concreto e attuale interesse delle parti alla celere definizione.

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 2021 sono state adottate **22 risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio di 73 casi:

M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) – CM/ResDH(2021)30 11/03/2021;
Fiore c. Italia (ricorso n. 20956/08) – CM/ResDH(2020)61 14/04/2021;
HUZUNEANU c. Italia (ricorso 36043/08) – CM/ResDH(2021)75 28/04/2021;
LOREFICE c. Italia (ricorso n. 63446/13) – CM/ResDH(2021)119 30/06/2021;
CAFAGNA c. Italia (ricorso n. 26073/13) – CM/ResDH(2021)118 30/06/2021;
SALVIA c. Italia (ricorso n. 32711/19) – CM/ResDH(2021)117 30/06/2021;
SCOTTI e DE MARO c. Italia (ricorso n. 57512/18) – CM/ResDH(2021)117 30/06/2021;
M.R. e altri c. Italia (ricorso n. 9294/15) – CM/ResDH(2021)153 16/09/2021;
MARRA c. Italia (ricorso n. 73377/14) – CM/ResDH(2021)152 16/09/2021;
PEREGO e ROMANET c. Italia (n. 15800/89) e altri 36 ricorsi – CM/ResDH(2021)192 16/09/2021;
MENSA c. Italia (ricorso n. 25059/16) – CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;
CERFOGLIA e altri 44 c. Italia (ricorso n. 50295/10) – CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;
POLETTI e altri 13 c. Italia (ricorso n. 50328/10) – CM/ResDH(2021)154 16/09/2021;
F.R. c. Italia (ricorso n. 22482/15) – CM/ResDH(2021)232 13/10/2021;
SARAIN c. Italia (ricorso n. 23079/16) – CM/ResDH(2021)232 13/10/2021;
DEL PRETE e altri c. Italia (ricorso n. 51348/07) – CM/ResDH(2021)262 20/10/2021;
R.B. e altri c. Italia (ricorso n. 14842/16) – CM/ResDH(2021)262 20/10/2021;

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

MARINARO e SAETTI c. Italia (ricorso n. 2416/13) – CM/ResDH(2021)226 20/10/2021;
DE LUCA c. Italia (ricorso n. 43870/04) – CM/ResDH(2021)311 10/11/2021;
KHLAIFIA e altri c. Italia (ricorso n. 16483/12) – CM/ResDH(2021)424 02/12/2021;
SS. META DI GARINEI PIETRO & C. e altri c. Italia (ricorsi n. 5098/08, 11260/09, 11266/09, 45060/09) – CM/ResDH(2021)327 02/12/2021;
ARNABOLDI c. Italia (ricorso n. 43422/07) – CM/ResDH(2021)399 08/12/2021;
MOTTOLA e altri c. Italia (ricorso n. 29232/07) – CM/ResDH(2021)400 08/12/2021;
STAIBANO e altri c. Italia (ricorso n. 29907/07) – CM/ResDH(2021)400 08/12/2021;
GRIECO c. Italia (ricorso n. 59753/09) – CM/ResDH(2021)394 08/12/2021;
FACCHINETTI c. Italia (ricorso n. 34297/09) – CM/ResDH(2021)395 08/12/2021;
AKINNIBOSUN c. Italia (ricorso nn.9056/14) – CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;
S.H. c. Italia (ricorso n. 52557/14) – CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;
BARNEA e CALDARARU c. Italia (ricorso n. 37931/15) – CM/ResDH(2021)396 08/12/2021;
CONDOMINIO PORTA RUFINA c. Italia (ricorso n.14346/05) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
MIDEO c. Italia (ricorso n. 19169/02) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
FENDI e SPERONI c. Italia e altri 6 ricorsi (ricorso n. 37338/03) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
PELLITTERI e LUPO c. Italia (ricorso n. 50825/06) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
JEANES CARRATU c. Italia (ricorso n. 68585/01) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
GAUTIERI c. Italia (ricorsi n. 68610/01) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
SPAMPINATO c. Italia (ricorso n. 69872/01) – CM/ResDH(2021)397 08/12/2021;
MATTEO c. Italia (ricorso n. 24888/03) – CM/ResDH(2021)398 08/12/2021.

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 *Khlaifia e altri contro Italia* (ricorso n. 16483/12) – CM/ResDH(2021)424 del 2 dicembre 2021, in materia di espulsione di immigrati clandestini e trattenimento nei centri di primo soccorso e accoglienza temporanea

Nella riunione n. 1419 del 2 dicembre 2020, il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione della sentenza pronunciata dalla Grande Camera il 15 dicembre 2016, con la quale è stata riscontrata la violazione degli articoli 3, sui trattamenti inumani e degradanti, in relazione alle condizioni di vita a bordo delle navi e nel centro di prima accoglienza, e dell'articolo 5, sul diritto alla libertà e alla sicurezza.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il ricorso all'origine della causa è stato presentato da tre cittadini tunisini che, partiti dalle coste tunisine su imbarcazioni di fortuna, sbarcarono a Lampedusa tra il 17 e il 18 settembre 2011 dove furono collocati nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA), prima di essere trasferiti a Palermo, dove rimasero a bordo di navi ormeggiate nel porto della città fino al 27 e al 29 settembre, quando furono rimpatriati.

Nel ricorso alla Corte europea i ricorrenti avevano lamentato di essere stati accolti in spazi sovraffollati e sporchi e di essere stati obbligati a dormire sul pavimento a causa della scarsità di letti disponibili e della cattiva qualità dei materassi; che i pasti venivano consumati all'esterno, seduti per terra e che il centro era sorvegliato in permanenza dalle forze dell'ordine, in modo che qualsiasi contatto con l'esterno era impossibile. Quanto alla permanenza a bordo delle navi i ricorrenti hanno sostenuto di essere stati insultati e maltrattati dagli agenti di polizia che li sorvegliavano e di non aver ricevuto alcuna informazione da parte delle autorità. Avevano, inoltre, affermato che per tutta la durata della loro permanenza in Italia non sarebbe stato rilasciato loro alcun documento.

Dopo aver esaminato il bilancio d'azione del Governo del 15 ottobre 2021 (documento DH-DD(2021)1062) e le informazioni precedentemente fornite, da ultimo il 2 febbraio 2021 (documento DH-DD(2021)190) sulle misure individuali e generali adottate per dare esecuzione alla sentenza, il Comitato ha rilevato che l'attuale quadro normativo fornisce una base giuridica chiara e accessibile e impone alle autorità di dare informazioni ai migranti sui loro diritti e sui motivi della loro detenzione, prevedendo il controllo giurisdizionale su ogni decisione di trattenimento.

In particolare, la detenzione degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale è regolata dall'articolo 14 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), in virtù del quale il trattenimento è disposto quando non è possibile effettuare immediatamente l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'attuazione dell'allontanamento. Sono previste inoltre una serie di ipotesi ulteriori che consistono nella necessità di fornire assistenza allo straniero, nella necessità di effettuare ulteriori indagini in merito alla sua identità o nazionalità, nella necessità di acquisire documenti di viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo. Il periodo massimo di detenzione dello straniero nel centro di rimpatrio non può superare i novanta giorni e può essere prorogato per altri trenta giorni se lo straniero è cittadino di un Paese con il quale l'Italia ha sottoscritto accordi di rimpatrio. Le condizioni di vita e gli standard minimi garantiti sono regolati dall'articolo 14, comma 2, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998. Le modalità di trattenimento sono previste dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, recante disposizioni di attuazione del Testo unico sull'immigrazione. Tale articolo

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

stabilisce, tra l'altro, che devono essere garantiti la libertà di dialogare all'interno del centro e con i visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con l'avvocato che assiste lo straniero, e con i ministri della religione; la libertà di corrispondenza, anche telefonica; i diritti fondamentali della persona.

Il caso dei migranti che chiedono protezione internazionale è invece disciplinato ai sensi dell'articolo 6, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), secondo il quale il richiedente non può essere trattenuto al solo scopo di esaminare la sua domanda.

Inoltre, il Comitato ha constatato che la combinazione di rimedi civili, preventivi e compensativi, di cui agli articoli 700 del codice di procedura civile e 2043 del codice civile, consente ai migranti di deferire le questioni relative alla tutela dei loro diritti a un'autorità giudiziaria nazionale competente e di ottenere un adeguato risarcimento, qualora siano accertate violazioni che raggiungano la soglia di gravità richiesta per essere qualificate come trattamento inumano o degradante. La circostanza che un siffatto procedimento giudiziario sia stato avviato con successo in una serie di casi concreti per denunciare le condizioni del trattenimento dimostra la sussistenza all'interno del sistema nazionale di un ricorso effettivo a favore di coloro che sono sottoposti a detenzione amministrativa (cfr. sentenze della Corte d'appello di Roma n. 7206 del 2019 e n. 2454 del 2021 e del Tribunale di Roma n. 60999 del 2019).

Il Comitato ha conseguentemente chiuso il monitoraggio sul caso.

2) La risoluzione di chiusura sui casi *Marra c. Italia* (ricorso n. 73377/14) - CM/ResDH(2021)152 del 16 settembre 2021; *Mensa c. Italia* (ricorso n. 25059/16); *Cerfoglia e altri 44 c. Italia* (ricorso n. 50295/10); *Poletti e altri 13 c. Italia* (ricorso n. 50328/10) - CM/ResDH(2021)154 del 16 settembre 2021, in materia di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) degli enti locali transitato, ex art. 8 legge 124 del 1999, nei corrispondenti ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Nella riunione n. 1411 del 16 settembre 2021 il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione delle decisioni pronunciate, a seguito di regolamento amichevole tra le parti, in numerosi casi ricompresi nel filone seriale riguardante l'applicazione retroattiva dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che ha risolto in senso sfavorevole per i ricorrenti i procedimenti giudiziari intentati a livello nazionale prima della sua emanazione, al fine di ottenere il riconoscimento di differenze retributive, a seguito dell'inquadramento a far data dal 1° gennaio 2000, ai sensi della legge n. 124 del 1999, del personale scolastico ausiliario, tecnico ed

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

amministrativo in servizio presso gli enti locali nei corrispondenti ruoli statali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Alla luce delle sentenze rese nei casi *Agrati e altri c. Italia* (sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08) e *Lo Cicero c. Italia* (sentenza del 30 gennaio 2020), il Governo ha autorizzato proposte di regolamento amichevole basate sui dati forniti dal Ministero dell'istruzione, che ha provveduto ad indicare l'importo della somma da offrire a titolo di differenze retributive spettanti, ridotte al 40% nell'ottica transattiva.

3) Le risoluzioni di chiusura sul caso sul caso *Perego e Romanet e altri 36 ricorsi c. Italia* (ricorsi nn. 15800/89, 16754/90, 20359/92, 25576/94, 25578/94, 25581/94, 25582/94, 25585/94, 25589/94, 25839/94, 26863/95, 26864/95, 27493/95, 27494/95, 27996/95, 27997/95, 27999/95, 29672/96, 34437/97, 34878/97, 34880/97, 34881/97, 35950/97, 37314/97, 38149/97, 38594/97, 41814/98, 41815/98, 44335/98, 44343/98, 44379/98, 44535/98, 56202/00, 56205/00, 56214/00, 56215/00, 56217/00 e 56222/00) - CM/ResDH(2021)192 del 16 settembre 2021, in materia di eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali amministrativi

Nella riunione n. 1411 del 16 settembre il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione delle sentenze definitive e delle decisioni pronunciate nei casi in oggetto, tutti riguardanti il contenzioso seriale in materia di violazione dell'articolo 6 della Convenzione a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi.

Il Comitato ha rilevato che, quanto alle misure individuali non residuavano azioni da intraprendere, avendo il Governo provveduto a pagare l'equa soddisfazione concessa dalla Corte ed essendo stati conclusi i procedimenti interni la cui irragionevole durata era stata all'origine dei ricorsi. Quanto alle misure generali il Comitato ha precisato che la questione continuerà ad essere esaminata nell'ambito del caso *Abenavoli c. Italia* e che la chiusura dei casi in oggetto non pregiudicherà in alcun modo le future valutazioni nel merito.

Il Comitato ha richiamato nella risoluzione finale in esame, le informazioni fornite dal Governo con documento DH-DD(2021)709, nell'ambito del monitoraggio sul caso *Abenavoli*.

Le autorità, in particolare, con il suddetto documento depositato in data 13 luglio 2021, hanno trasmesso un aggiornamento sulla situazione generale della durata dei procedimenti amministrativi, supportato da dati statistici completi, segnalando che, nel 2020, nonostante le difficoltà legate all'epidemia di Covid-19, il sistema di giustizia amministrativa ha ulteriormente ridotto l'arretrato attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici. Negli ultimi 9 anni (dal 2012 al 2020) il lavoro di riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti al TAR e al Consiglio di Stato sono passati da 465.681 (al 31 dicembre 2011) ai 158.147 citati (al 31 dicembre 2020): un arretrato ridotto negli ultimi 9 anni del 66%. La Giustizia

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

amministrativa è impegnata nell'attuazione di misure, funzionali all'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), volte a ridurre l'arretrato e i termini per le procedure amministrative. Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, contenente "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione della lavoro del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", prevede l'attribuzione alla giustizia amministrativa di una quota pari a 326 unità da impiegare nell'ufficio per il processo e negli uffici giudiziari dove l'arretrato è maggiore. La Giustizia Amministrativa, con il progetto presentato in esecuzione del PNRR, si è impegnata a ridurre del 70% in cinque anni l'arretrato pendente al 31 dicembre 2019.

4) La risoluzione di chiusura sui casi *Fiore c. Italia* (ricorso n. 20956/08) - CM/ResDH(2020)61 14/04/2021; *Condominio Porta Rufina c. Italia* (ricorso n. 14346/05); *Mideo c. Italia* (ricorso n. 19169/02); *Fendi e Speroni c. Italia* (ricorso n. 37338/03); *Pellitteri e Lupo c. Italia* (ricorso n. 50825/06); *Jeanes Carratu c. Italia* (ricorso n. 68585/01); *Gautieri c. Italia* (ricorso n. 68610/01); *Spampinato c. Italia* (ricorso n. 69872/01) - CM/ResDH(2021)397 dell'8 dicembre 2021; *Matteo c. Italia* (ricorso n. 24888/03) - CM/ResDH(2021)398 dell'8 dicembre 2021, in materia di espropriazione "indiretta" - Diritto al rispetto della proprietà - Adeguatezza dell'indennità

Con le decisioni oggetto di monitoraggio la Corte Edu ha accertato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, in relazione all'espropriazione indiretta dei terreni dei ricorrenti, concedendo un'equa soddisfazione, liquidata sulla base del valore venale del bene, secondo i principi fissati nella sentenza *Guiso-Gallisay c. Italia* [GC], §§ 18-48 n. 58858/00, del 22 dicembre 2009.

In ordine allo stato di esecuzione della sentenza della Corte Edu, le autorità italiane hanno rappresentato al Comitato dei Ministri l'avvenuto pagamento delle somme riconosciute ai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione.

Sotto il profilo delle misure generali, è stato rilevato che i casi in oggetto sono tutti riconducibili a vecchie procedure espropriative regolate dalla disciplina in vigore prima che la Corte costituzionale e il legislatore con l'articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 delineassero una disciplina della materia conforme ai principi stabiliti dalla Corte europea e che, pertanto, poteva ritenersi ormai superato l'annoso problema strutturale evidenziato nelle numerose sentenze seriali della Corte in materia. La questione, peraltro, dal punto di vista delle misure di natura sistemica è già stata affrontata nell'ambito del monitoraggio sul gruppo di ricorsi *Belvedere Alberghiera s.r.l.* terminato con la Risoluzione CM/ResDH(2017)138, e *Gruppo Imprenditoriale Giuseppe Mostacciolo* (n. 1) terminato con Risoluzione CM/ResDH(2015)155.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Alla luce di queste considerazioni, il Comitato dei Ministri ha chiuso il monitoraggio sullo stato di esecuzione.

5) La risoluzione di chiusura sui casi *Del Prete e altri c. Italia* (ricorso n. 51348/07); *Marinaro e Saetti c. Italia* (ricorso n. 2416/13) - CM/ResDH(2021)232 del 13 ottobre 2021; *Arnaboldi c. Italia* (ricorso n. 43422/07) - CM/ResDH(2021)399 dell'8 dicembre 2021; *De Luca c. Italia* (ricorso n. 43870/04) - CM/ResDH(2021)311 del 10 novembre 2021, in materia di mancata o tardiva esecuzione di decisioni dei tribunali nazionali in relazione a casi di espropriazione per pubblica utilità

Il gruppo di cause riguarda la mancata esecuzione di decisioni giudiziarie definitive, relative a occupazioni d'urgenza di terreni per la costruzione di opere pubbliche, dichiarate illegittime dall'autorità giudiziaria per irregolarità delle procedure amministrative.

Davanti alla Corte, tutti i ricorrenti si sono lamentati della violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, a causa del mancato pagamento delle somme loro liquidate in sentenza a titolo risarcitorio.

La questione all'origine dei ricorsi è considerata dalla Corte Edu oggetto di una giurisprudenza consolidata, ed è stata affrontata nella sentenza del 14 marzo 2019 sul caso *Arnaboldi c. Italia*, riguardante il mancato pagamento dell'indennità espropriativa da parte di una società privata che agiva su delega dello Stato, sottoposta a procedura di amministrazione straordinaria e poi messa in stato di liquidazione. La Corte ha dichiarato che il rifiuto delle autorità di adottare le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza della Corte d'appello di Firenze, di condanna al pagamento dell'indennità di espropriazione, fondato esclusivamente sulla mancanza di risorse economiche del debitore privato, ha leso il diritto a una protezione giudiziaria effettiva e al rispetto dei beni del ricorrente. Sotto il profilo della violazione dell'articolo 6, la Corte Edu ha respinto l'eccezione di incompatibilità *ratione personae* sollevata dal Governo basta sulla circostanza che i giudici nazionali avevano escluso la responsabilità dello Stato per il pagamento dei danni subiti dalla ricorrente a causa delle irregolarità commesse dalla predetta società privata, e ha affermato il principio secondo cui, in caso di delega dei poteri relativi all'espropriazione e alla costruzione di un'opera pubblica, l'ente pubblico delegante è corresponsabile con l'organo delegato, anche se privato, per i danni subiti dal proprietario espropriato, in quanto lo Stato continua a detenere un "potere di controllo e di stimolo" sull'intera procedura di espropriazione (cfr. § 26, 30 e 40 della sentenza). Come sottolineato dal Governo nel bilancio d'azione presentato il 29 ottobre 2021 (DH-DD(2021)1123) tale approccio interpretativo, è stato costantemente confermato dalla giurisprudenza nazionale anche negli anni successivi (*ex plurimis*: Corte di cassazione, nn. 6502/1997, 9812/2001, 19022/2003; e n. 24885/2008).

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nei casi *Del Prete c. Italia* e *Marinaro e Saetti c. Italia*, i terreni di proprietà dei ricorrenti, situati sul territorio di comuni delle regioni Campania e Basilicata, erano stati irreversibilmente trasformati in date diverse in vista della costruzione di una tangenziale, in attuazione della legge del 14 maggio 1981 n. 219, concernente misure e risorse per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981.

Mentre per il caso *Marinaro e Saetti c. Italia* il Governo ha definito il contenzioso con regolamento amichevole, per il caso *Del Prete c. Italia*, in ragione del fatto che i ricorrenti avevano già ricevuto a livello nazionale il risarcimento da Anas S.p.A., ente col quale però pendeva una controversia in ordine alla ripetizione degli importi pagati, non erano stati ravvisati i presupposti per procedere alla formulazione di un'offerta transattiva.

Il caso *De Luca c. Italia* riguardava la questione concernente l'impossibilità per il creditori di intraprendere, o proseguire, in sede nazionale, azioni esecutive nei confronti dell'ente locale per i debiti che rientrano nella competenza dell'Organo straordinario di liquidazione, in conseguenza della dichiarazione dello stato di dissesto e fino alla data di approvazione del rendiconto, secondo quanto prevede la disciplina dettata dall'articolo 248 e seguenti del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL). Nel caso di specie l'Organo straordinario di liquidazione aveva riconosciuto l'esistenza del debito dell'ente locale nei confronti del ricorrente, proponendo il componimento amichevole della causa mediante l'offerta, rigettata dal ricorrente, di una somma corrispondente all'80% del credito accertato. La Corte Edu ha ritenuto come la mancanza di risorse finanziarie da parte di un comune non sia una giustificazione sufficiente per omettere di onorare le obbligazioni derivanti da un giudicato, trattandosi nella fattispecie, del debito di un ente locale, e dunque di un organo dello Stato, derivante dalla sua condanna al pagamento di un risarcimento con una decisione giudiziaria.

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

In tutti i casi in oggetto, il Comitato ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze e delle decisioni, dopo aver esaminato le informazioni fornite dal Governo in merito al pagamento dell'equa soddisfazione concessa dalla Corte in relazione ai danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dai ricorrenti.

*PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***6) Le risoluzioni di chiusura sui casi *M.C. e altri c. Italia* (ricorso n. 5376/11) - CM/ResDH(2021)30 dell'11 marzo 2021; *M.R. e altri c. Italia* (ricorso n. 9294/15) - CM/ResDH(2021)153 del 16 settembre 2021; *F.R. c. Italia* (ricorso n. 22482/15); *Sarain c. Italia* (ricorso n. 23079/16) - CM/ResDH(2021)232 del 13 ottobre 2021, in materia di danni alla salute da somministrazione di prodotti emoderivati**

Le decisioni riguardano il contenzioso seriale in materia dei danni alla salute riportati in conseguenza di emotrasfusioni e somministrazione di prodotti emoderivati, con particolare riferimento alla violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita) - sotto il profilo procedurale, a causa della durata eccessiva dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento dei danni, alla violazione degli articoli 6 (diritto a un equo processo), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 1 del Protocollo addizionale n. 1 (protezione della proprietà), per la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in loro favore.

La giurisprudenza della Corte Edu è, sul tema, ormai consolidata, a partire dalla sentenza resa nel 2009 nella causa *G.N. ed altri c. Italia*, pertanto il Governo ha ritenuto opportuno addivenire con le parti ad una definizione amichevole.

Il Comitato dei Ministri, dopo aver preso atto delle composizioni amichevoli raggiunte nel rispetto dei diritti dell'uomo quali definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli, ha deciso di chiudere l'esame dei casi.

Con il ricorso *M.C. e altri c. Italia*, 162 cittadini italiani avevano adito la Corte di Strasburgo sottoponendo ai giudici la questione della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale (IIS) prevista dalla legge n. 210 del 1992²⁶ e la presunta violazione degli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La Corte Edu con la sentenza pilota sul ricorso *M.C. e altri c. Italia* del 3 settembre 2013 ha condannato il Governo italiano a pagare la rivalutazione dell'IIS a ogni persona cui era stata riconosciuta l'indennità prevista dalla legge n. 210 del 1992 a partire dal momento in cui quest'ultima era stata riconosciuta (danno materiale). Quanto al danno morale, la Corte Edu (§ 129 sentenza), ha

²⁶ La legge n. 210 del 1992, della quale beneficiano i ricorrenti, ha introdotto in Italia un "Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati". L'art. 2 della legge 210/92 stabilisce che l'ammontare complessivo dell'indennità è composto di due parti: un indennizzo fisso, soggetto a rivalutazione annuale, e una indennità integrativa speciale (IIS):

- A seguito del contrasto giurisprudenziale insorto nel periodo 2005-2010 in merito alla questione dell'assoggettabilità a rivalutazione annuale dell'IIS, il Governo, con l'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, di interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge n. 210/92, ne aveva stabilito la non rivalutabilità.
- La Corte costituzionale si è pronunciata in materia con la sentenza n. 293 del 2011, dichiarando l'illegittimità della norma interpretativa per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, per il trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti contagiati.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

ritenuto la questione non istruita e si è riservata di decidere l'aspetto dell'equa soddisfazione, tenendo conto della possibilità di Governo e ricorrenti di addivenire ad un accordo amichevole.

In ottemperanza agli obblighi conformativi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione, il Governo, di concerto con le amministrazioni interessate, ha avviato un piano d'azione per il ristoro del danno materiale subito dai ricorrenti, inteso a garantire la corretta esecuzione della sentenza pilota, e lo ha finanziato con stanziamenti i cui oneri sono stati previsti dal comma 1 dell'articolo 186 della legge n. 190 del 2014.

Il Comitato dei Ministri, dopo aver esaminato la relazione e le informazioni supplementari fornite dal Governo circa le misure individuali e generali adottate per attuare la sentenza pilota (cfr. documenti DH-DD(2018)164 e DH-DD(2020)1132), avendo rilevato che l'IIS è ora soggetta a una rivalutazione annuale basata sul tasso di inflazione e pagata regolarmente a tutti i beneficiari e, dall'altro, che i beneficiari (o i loro eredi) hanno ricevuto il pagamento integrale degli arretrati corrispondenti alla rivalutazione a decorrere dalla data in cui la compensazione è stata loro concessa ha deciso di chiudere il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza.

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 nel 2021, l'Amministrazione della giustizia ha dato priorità all'abbattimento del contenzioso domestico ex lege "Pinto", proseguendo l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli *standard* qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.²⁷

Nelle precedenti relazioni²⁸ si è dato conto dell'accordo di collaborazione, stipulato il 18 maggio 2015 e prorogato fino al 31 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, nonché dell'avvio dei contatti per la stipula di un nuovo accordo di collaborazione con la Banca d'Italia. Tale nuovo accordo è stato stipulato in data 18 febbraio 2020 in funzione delle operazioni preliminari al pagamento delle somme riconosciute agli aventi diritto dalle competenti corti d'appello a titolo di

²⁷ Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – Anno 2021, in www.giustizia.it

²⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 178, e seguenti; Relazione per l'anno 2018, pag. 168 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2020, pag. 153 e seguenti.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

indennizzo previsto dalla legge n. 89 del 2001 e delle relative spese processuali. In data 26 novembre 2021 l'accordo è stato rinnovato per quanto concerne le procedure di liquidazione conseguenti all'esecuzione dei decreti di pagamento degli indennizzi.

2.1.2. Le riforme legislative in funzione fundamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi

La relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2021²⁹ manifesta la priorità dell'obiettivo di ridurre la durata del processo civile e penale attraverso la riforma del processo.

Con la legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) il Governo è stato delegato ad adottare “*uno o più decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale, con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale* (articolo 1): sono state introdotte modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, alle norme di attuazione del codice di procedura penale e disposizioni di accompagnamento della riforma (articolo 2).

Con la legge 26 novembre 2021, n. 206 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata) il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti il riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio, attenendosi ai principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge.

In attuazione delle deleghe sono stati adottati i decreti legislativi n. 149 e 150 del 2022.

Per quanto attiene ai dati statistici, il Ministero evidenzia il costante calo del numero dei procedimenti civili pendenti nonostante il rallentamento delle attività determinato dalle misure adottate dal Governo per il contenimento della diffusione del Covid-19: al 31.12.2021 il numero totale di fascicoli civili pendenti era pari a 3.043.650 a fronte dei 3.292.218 registrati a dicembre del 2020, con una variazione positiva del 6,6%. Anche le definizioni sono cresciute nell'anno 2021: Corte

²⁹ Ministero della giustizia – Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021, in www.giustizia.it.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

di Cassazione 40,1%; Corte di appello 17,0%; Tribunale 18,0%; Giudice di pace 10,8%, Tribunale per i minorenni 13,6%.

2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario³⁰

Come evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2021³¹, con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazione, nella legge 1° luglio 2021, n. 101, sono stati stanziati 132,9 milioni di euro per la costruzione ed il miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori, di cui 84 milioni destinati alle necessita del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Il finanziamento è destinato alla costruzione di n. 8 nuovi padiglioni penitenziari da realizzare presso gli istituti di Ferrara, Vigevano, Rovigo, Perugia, Viterbo, Civitavecchia, Santa Maria Capua Vetere e Reggio Calabria Arghillà, per un complessivo di n. 640 nuovi posti detenuti.

³⁰ I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2021 – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in www.giustizia.it.

³¹ Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2021, in www.giustizia.it.

PARTE SECONDA — ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

PARTE SECONDA

PARTE SECONDA — ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

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

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

1.1. Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale

Il Presidente della Corte costituzionale, nella relazione sull'attività giurisdizionale nel 2021³² ha evidenziato come la compenetrazione tra diritto interno, diritto dell'Unione europea e norme della Cedu si rifletta sulla giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali, comportando una concorrenza di tutele, a livello costituzionale e convenzionale, che si traduce in un'integrazione di garanzie, dal momento che in tema di diritti fondamentali il rispetto degli obblighi internazionali può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa (**sentenze n. 182 e n. 213**) ed ha auspicato che rimanga salda la collaborazione delle Corti europee.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale sia in una norma della Cedu, il giudice rimettente può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, del quale è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale (**sentenza n. 182**).

Le norme della Cedu che vincolano il potere legislativo statale e regionale, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 117, primo comma, Cost., costituiscono parametri interposti nel giudizio di costituzionalità secondo le note scansioni enucleate dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, potendo altrimenti essere utilizzati soltanto quali strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali (**sentenza n. 62**).

Conseguentemente, le norme sovranazionali sono state poste anche alla base dei moniti che la Corte costituzionale ha rivolto al legislatore affinché ponesse rimedio a situazioni normative problematiche, obsolete, o comunque suscettibili di evolvere in un vero e proprio attrito con i principi costituzionali (**sentenze n. 33 e n. 48 e ordinanze n. 18 e n. 97**). In mancanza dell'intervento del legislatore, è compito della Corte costituzionale procedere al riconoscimento e alla ponderazione delle nuove situazioni giuridiche in comparazione, al fine di assicurare effettiva tutela dei diritti fondamentali (**sentenza n. 33 e ordinanza n. 97**).

Nell'ambito del dialogo con il Parlamento sono state considerate positivamente le risposte già fornite e le iniziative legislative intraprese in corso d'anno nelle materie nelle quali la Corte ha sollecitato il suo intervento nella **sentenza n. 48** e nelle **ordinanze n. 18 e n. 97**.

³² Relazione del Presidente Amato del 7 aprile 2022.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1 Tipologia di decisioni

Anche nel 2021 sono state molte le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Edu rese nel giudizio sulle leggi (sentenze nn. 9, 17, 32, 33, 35, 46, 48, 68, 84, 123, 126, 128, 133, 140, 146, 148, 150, 175, 182, 183, 185, 196, 197, 203, 210, 213, 235, 252 e ordinanze nn. 18, 47, 60, 97, 136, 216, 217 e 242).

Segue la disamina delle pronunce di maggior rilievo ai presenti fini.

2.1.1. Divieto di pene inumane e degradanti (articolo 3 Cedu)

2.1.1.1. Preclusione della libertà condizionale, in assenza della collaborazione con la giustizia, per condannati all'ergastolo per i delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale (ergastolo ostativo)

Con l'ordinanza n. 97 la Corte ha rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione della questione di legittimità degli articoli 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento gli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'articolo 3 della Convenzione Edu, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia.

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

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

partecipazione del condannato al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero impossibile, per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile, nonché ai casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli oggettivamente irrilevante.

L'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 prevede che i condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i relativi presupposti previsti dallo stesso comma per la concessione dei benefici ivi indicati (comma 1). Il comma 2 del medesimo articolo 2 prevede che, fermo restando i requisiti e i limiti di pena previsti dall'articolo 176 c.p., i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno scontato almeno due terzi della pena temporanea; la disposizione del comma 2 non si applica alle persone indicate nell'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975. Il richiamo all'articolo 176 c.p. non consente di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato meno di ventisei anni effettivi di carcere.

La Corte di cassazione censura la disciplina che non consente di concedere lo specifico beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto" mafioso, che non collabora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere, anche attraverso il computo dei periodi di liberazione anticipata (sono citate, a vario titolo, le sentenze della Corte costituzionale n. 161 del 1997, n. 274 del 1983 e n. 264 del 1974). Le disposizioni censurate introdurrebbero a carico del condannato per siffatti reati "ostativi", che non collabora utilmente con la giustizia, una presunzione di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata, non superabile se non per effetto della stessa collaborazione, così che per il condannato all'ergastolo non collaborante, la pena perpetua *de iure* si trasformerebbe in una pena perpetua anche *de facto*.

A fondamento della dedotta questione viene richiamata la sentenza 13 giugno 2019, *Viola c. Italia* (definitiva dal 7 ottobre 2019), con la quale la Corte Edu ha affermato che la scelta collaborativa non può rappresentare l'unico parametro per misurare il percorso di effettiva risocializzazione del condannato, potendo quella scelta far difetto per ragioni diverse dal mantenimento di legami con organizzazioni criminali. È, inoltre, richiamata la sentenza 253 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti ivi contemplati e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'articolo 58-*ter* della medesima legge, allorché

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

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

La Corte costituzionale ha ricordato che, sia nell'evoluzione legislativa, sia nella sua giurisprudenza, a orientare in favore della compatibilità della pena dell'ergastolo di cui all'articolo 22 c.p. con il principio costituzionale di risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale. In questo senso, anche la Corte Edu, a partire dalla sentenza della Grande Camera 12 febbraio 2008, *Kafkaris c.Cipro* fino alla sentenza *Viola c.Italia* del 2019, ha affermato che la compatibilità delle previsioni di una pena perpetua con la CEDU, ed in particolare con l'articolo 3 della stessa, che vieta di sottoporre chiunque a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti, è subordinata al ricorrere di determinate e specifiche condizioni. La Corte Edu ha chiarito che l'astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino realisticamente applicabili in concreto, strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società. Peraltro, la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento (Corte costituzionale n. 253 del 2019).

Secondo la Corte costituzionale i motivi posti a fondamento della sentenza n. 253 del 2019 sul divieto assoluto di accedere ai permessi premio al detenuto non collaborante, valgono anche per l'accesso alla libertà condizionale, ritenendo necessario che la presunzione censurata della mancata collaborazione con la giustizia diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza.

Con specifico riguardo all'attuale questione, la Corte ha affermato che: *“la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A fortiori, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino.*

Deve inoltre considerarsi che, nel presente giudizio, sono sospettati di illegittimità costituzionale aspetti centrali e, per così dire, “apicali” della normativa apprestata per il contrasto alle organizzazioni criminali: sia quanto alle fattispecie di reato (delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 41-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste), sia con riferimento

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

all'entità della pena inflitta (l'ergastolo), sia in relazione al beneficio avuto di mira, la liberazione condizionale, che dischiude l'accesso alla definitiva estinzione della pena.

In tali condizioni, un intervento meramente "demolitorio" di questa Corte potrebbe mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina in esame, e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa."

Per tali motivi e al fine di dare un congruo tempo al Parlamento per affrontare la materia è stato disposto il rinvio dell'udienza al all'udienza del 10 maggio 2022, ulteriormente rinviata all'8 novembre 2022 con l'ordinanza n. 122 del 2022.

L'8 novembre 2022 l'Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale ha comunicato che, in attesa del deposito dell'ordinanza, la Corte ha deciso di restituire gli atti al giudice *a quo*, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), che contiene, fra l'altro, misure urgenti nella materia in esame.

2.1.2. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu)

2.1.2.1. Fonti energetiche rinnovabili: acquisizione al bilancio degli enti locali dei proventi economici derivanti da accordi pattuiti con gli operatori prima della data di entrata in vigore delle Linee guida (3 ottobre 2010)

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma, comma 953, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli obblighi internazionali sanciti dagli articoli 6 della Convenzione Edu e del Protocollo addizionale n. 1, nonché dall'art. 2 del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (Convenzione sui cambiamenti climatici), ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120.

La norma è stata censurata nella parte in cui prevede la conservazione dell'efficacia degli accordi economici pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali nel cui territorio insistono gli impianti alimentati da fonti rinnovabili che escludono compensazioni meramente patrimoniali, stipulati precedentemente all'entrata in vigore delle linee guida in materia, efficaci dal 3 ottobre 2010, che, invece, escludono tali compensazioni. Sarebbe stata generalizzata per il passato la sanatoria degli accordi contrari alle nuove Linee guida.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

La Corte ha ritenuto ragionevole la scelta complessiva del legislatore poiché finalizzata, da un lato, a garantire il mercato dell'energia da fonti rinnovabili attraverso il riallineamento degli accordi stipulati prima del 3 ottobre 2010 al fine di renderli conformi alle indicate Linee guida; dall'altro, a promuovere la tutela dell'ambiente e del paesaggio attraverso misure compensative specifiche finalizzate all'effettivo riequilibrio ambientale e territoriale, e non anche con misure "per equivalente", ossia meramente monetarie. La norma censurata, il cui fulcro è costituito dall'obbligo a contrattare per la revisione degli accordi stipulati prima del 3 ottobre 2010, per renderli conformi alle indicate Linee guida, è inserita in una regolamentazione più ampia, secondo un bilanciamento ponderato e ragionevole, al fine di garantire la concorrenza e promuovere la tutela dell'ambiente e del paesaggio. In tale ottica, la fonte regolamentare non limita il diritto di azione dell'operatore che può in ogni caso promuovere l'azione di nullità delle clausole di vecchi accordi; né sono violati i principi della separazione dei poteri e del giusto processo, perché nel caso in esame il mantenimento dell'efficacia degli accordi già stipulati non ha alcuna portata sanante di una asserita invalidità sopravvenuta.

Al riguardo, la Corte ha affermato che *"la stessa Corte EDU ha riconosciuto la possibilità che il legislatore emani norme retroattive, pur potenzialmente incidenti in modo determinante su processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale (da ultimo, Corte EDU, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia). [...] Sotto questo aspetto, la norma censurata trova congrua giustificazione, come si è già sottolineato, nella finalità di tutelare il mercato e l'ambiente, preservando anche la tenuta dei bilanci dei Comuni; obiettivi questi che ben possono qualificarsi come «motivi imperativi d'interesse generale»".*

2.1.2.2. Equa Sanzione amministrativa per inottemperanza alle richieste della Consob o per ritardo recato all'esercizio delle funzioni di vigilanza

La sentenza n. 84 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 98 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - TUF), per violazione degli artt. 11, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia e alla Consob risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato.

A parere del rimettente, il dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza violerebbe il diritto di ciascuno di non autoincriminarsi, corollario del diritto di difesa, in considerazione della natura afflittiva, sostanzialmente penale, delle sanzioni previste dall'art. 187-*bis* del TUF per le violazioni amministrative connesse all'abuso di informazioni privilegiate, il cui

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

accertamento è potenzialmente prodromico all'instaurazione di un procedimento per il delitto di abuso di informazioni privilegiate, cui all'art. 184 TUF.

A sostegno della questione viene richiamata la giurisprudenza della Corte Edu (sentenze 5 aprile 2012, *Chambaz c. Svizzera*; 8 febbraio 1996, *John Murray c. Regno Unito*; 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness c. Irlanda*; 3 maggio 2001, *J. B. c. Svizzera*; 4 ottobre 2005, *Shannon c. Regno Unito*) secondo cui l'art. 6 della Convenzione ricomprende il diritto di non cooperare alla propria incolpazione e il diritto al silenzio.

La Corte ha accolto i dubbi del rimettente e ha richiamato l'ordinanza n. 117 del 2019, con la quale, nel ribadire la natura punitiva delle sanzioni previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono (*ex multis* sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), aveva già affermato che il "diritto al silenzio" dell'imputato, tutelato dall'art. 24 Cost., possa estendersi anche "nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva" secondo i criteri Engel".

Tale diritto è riconosciuto anche dall'art. 6 della Convenzione Edu, come affermato dalla Corte Edu l secondo cui il "diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione" (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, *Funke c. Francia*) si colloca al cuore della nozione di "equo processo" proclamata dall'articolo 6, paragrafo 1, Cedu (*ex multis*, sentenza 5 aprile 2012, *Chambaz c. Svizzera*). Sotto diverso profilo, la Corte Edu collega il diritto in questione alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, Cedu (sentenze 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness c. Irlanda*; 17 dicembre 1996, *Saunders c. Unito*, paragrafo 68).

"Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea".

2.1.2.3. Sospensione del reddito di cittadinanza a seguito di applicazione di una misura cautelare personale

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articolo 7-ter del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26).

L'articolo 7-ter del decreto-legge n. 4 del 2019 prevede la sospensione dell'erogazione del reddito per il beneficiario o il richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale, anche

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché per il condannato, con sentenza non definitiva, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 4 del 2019. Quest'ultimo prevede la revoca del beneficio per i condannati in via definitiva per i reati indicati ai commi 1 e 2 (false dichiarazioni rese per ottenere il reddito di cittadinanza e omessa comunicazione delle variazioni reddituali) e per i reati di cui agli articoli 270-*bis* (associazione con finalità di terrorismo), 280 (attentato per terrorismo), 289-*bis* (sequestro per scopo di terrorismo o eversione), 416-*bis* (associazione di stampo mafioso), 416-*ter* (scambio elettorale politico-mafioso), 422 (strage) e 640-*bis* (truffa aggravata) del codice penale.

Il rimettente ha ritenuto la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale in contrasto tra gli altri, con l'articolo 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione Edu (presunzione di innocenza), in quanto pregiudicherebbe il principio di personalità della responsabilità penale, poiché il nucleo familiare sarebbe privato del sostentamento in virtù di un fatto eventualmente commesso da un familiare e lederebbe il principio della presunzione di non colpevolezza, imponendosi la sospensione del reddito di cittadinanza, quale sanzione di carattere sostanzialmente penale, a un soggetto non condannato nemmeno in via provvisoria.

La Corte costituzionale ha preliminarmente evidenziato che la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica.

In tal senso, l'articolo 4 del decreto-legge n. 4 del 2019 prevede che la concessione del reddito di cittadinanza è sottoposta a precise condizioni quali l'immediata disponibilità al lavoro (con l'obbligo di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue) e l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso la sottoscrizione di un patto per il lavoro e, ove siano presenti particolari criticità, di un patto per l'inclusione sociale. Al rispetto di tali condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e che non frequentano un regolare corso di studi, salvi taluni specifici casi di esonero. Il venir meno agli obblighi comporta dirette conseguenze sulla percezione del beneficio, le quali, a seconda della gravità dell'inadempimento, vanno da una decurtazione delle somme da erogarsi sino alla decadenza dallo stesso beneficio.

Da qui la legittimità della disposizione censurata posto che *“la sospensione del beneficio non ha una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo. [...] la ratio della sospensione del reddito di cittadinanza al richiedente sottoposto a misura cautelare personale è conseguenza del venir meno di un peculiare requisito morale, che trova la sua giustificazione non nella*

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

presunzione di colpevolezza, bensì nella valutazione d'incompatibilità tra la richiesta del beneficio economico e la soggezione a detta misura cautelare".

2.1.2.4. Rinnovazione della notificazione nel processo amministrativo

La sentenza n. 148 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) 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), nella parte in cui limita la facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso, nel caso in cui il destinatario non sia costituito nel giudizio alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante. in riferimento agli articoli 3, 24, 76, 111, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione Edu, poiché non consente al giudice amministrativo di disporre la rinnovazione della notificazione nulla, diversamente da quanto previsto dall'articolo 291 c.p.c. che, in caso di contumacia del convenuto, prevede la rinnovazione della citazione nulla senza subordinarla alla condizione della non imputabilità al notificante dell'esito negativo della stessa.

La questione è stata sollevata dal Consiglio di Stato, oltre che per l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità della soluzione adottata dal decreto legislativo n. 104 del 2010, anche per la ritenuta la violazione dei parametri convenzionali: del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale; della garanzia di salvaguardia delle situazioni giuridiche soggettive e, in particolare, degli interessi legittimi; del diritto ad un giusto ed equo processo.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato. in riferimento agli ulteriori parametri di cui agli artt. 3, 24 e 113 Cost., con assorbimento degli altri.

La Corte, nell'affermare l'articolo 24 Cost. *"non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016)"*, ha affermato che *"la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l'esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende"*. Se le forme degli atti processuali non sono fine a se stesse, ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito, la limitazione posta dalla disposizione censurata alla rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante non risulta proporzionata agli effetti che ne derivano, tanto più che essa non è posta a

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

presidio di alcuno specifico interesse che non sia già tutelato dalla previsione del termine di decadenza.

2.1.2.5. Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo nei giudizi dinanzi al tribunale in composizione monocratica

La sentenza n. 175 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione Edu, dell'articolo 2, comma 1, 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), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 777, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001 è stato censurato nella parte in cui comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale che non ha esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-ter ovvero non ha depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli indicati all'articolo 2, comma 2-bis³³, della legge n. 89 del 2001 poiché in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli articoli 6 e 13 della Convenzione Edu.

La Corte, nel condividere i dubbi del rimettente, ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu per la quale il ricorso, relativo a cause concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti, è "effettivo" soltanto nella misura in cui rende più sollecita la decisione da parte del tribunale interessato ed è adeguato solo se non interviene in una situazione in cui la durata del procedimento è già stata chiaramente eccessiva (sentenza 25 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, e, più di recente, sentenza 30 aprile 2020, *Keaney c. Irlanda*).

Pertanto, "la presentazione dell'istanza, che pur deve intervenire almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli fissati per ciascun grado dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale

³³ Ai sensi del comma 2-bis dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 "Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari".

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio”.

Da qui l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001.

2.1.2.6. Computo della ragionevole durata del processo per la persona offesa dal reato solo a decorrere dalla costituzione di parte civile

Con la sentenza n. 203 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89, inserito dall'articolo 55, comma 1, lettera a), numero 2), 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, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 6 della Convenzione Edu, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato, non prendendo in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato.

Il rimettente ha evidenziato che l'interpretazione consolidata della Corte di cassazione nega alla persona offesa dal reato, seppure querelante, la qualità di parte del processo ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione prima della sua costituzione come parte civile. Tale orientamento giurisprudenziale sarebbe in contrasto con la sentenza 7 dicembre 2017, *Arnoldi c. Italia*, con la quale la Corte europea ha affermato che la posizione della parte lesa in attesa di potersi costituire parte civile, che abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione nazionale, non differisce, ai fini dell'applicabilità dell'articolo 6 CEDU, da quella della parte civile, ai fini della proposizione della domanda di equo indennizzo per irragionevole durata del processo.

La Corte costituzionale ha richiamato la precedente sentenza n. 249 del 2020, pubblicata dopo l'ordinanza di rimessione, con la quale ha già dichiarato non fondata un'identica questione di legittimità costituzionale, affermando che: “a) che la costante giurisprudenza costituzionale guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015); b) che l'assetto generale, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale «soggetto eventuale del procedimento o del processo», e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008); c) che l'azione per il risarcimento del danno da reato o per le restituzioni ben può avere dall'inizio una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un iter del tutto indipendente rispetto al giudizio penale

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

(sentenza n. 532 del 1995); d) che il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni da reato può perciò chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998); e) che questo spiega altresì la legittimità dell'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, non rilevando l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999)".

La pronuncia ha, inoltre ritenuto inconferente il rischio alla sentenza *Arnoldi c. Italia*, poiché "per ravvisare il contrasto tra l'art. 2, comma 2-bis, e la norma interposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e per affermare la decorrenza anticipata del computo complessivo del termine di ragionevole durata, occorrerebbe verificare una necessaria, e non occasionale, identità tra il diritto di carattere civile spettante alla persona offesa già durante il periodo di svolgimento delle indagini preliminari e la posizione soggettiva di carattere privato da essa azionata a seguito della costituzione di parte civile nel processo penale, identità da cui discenderebbe, perciò, sotto il profilo dell'effettività del pregiudizio subito, altresì la necessaria unitarietà dell'interesse a che il complessivo giudizio penale si concluda in termini ragionevoli".

La Corte costituzionale ha ritenuto erronea la generale e astratta omogeneizzazione, sotto l'aspetto della eccessiva durata, tra il segmento del processo in cui la persona offesa si sia resa attiva durante le indagini preliminari e il segmento conseguente poi alla costituzione di parte civile, considerata a non necessaria coincidenza tra la persona offesa dal reato (articolo 90 c.p.p.) e il soggetto al quale il reato ha recato danno, ai sensi dell'articolo 74 c.p.p. per la legittimazione all'azione civile.

La Corte costituzionale ha, infine, richiamato la sentenza 18 marzo 2021 della Corte Edu, *Petrella c. Italia* (cf. punto della presente relazione), con la quale, decidendo un caso di denuncia per diffamazione a mezzo stampa con contestuale manifestazione dell'intenzione di costituirsi parte civile, cui era seguita dopo sette anni l'archiviazione per intervenuta prescrizione del reato, in merito alla dedotta violazione dell'articolo 6 della Convenzione Edu, ha rammentato che la Convenzione non riconosce, di per sé, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone. Tale diritto deve, piuttosto, andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare l'azione, per definizione civile, offerta dall'ordinamento interno, anche soltanto al fine di ottenere una riparazione simbolica o la protezione di un diritto di carattere civile, quale ad esempio quello di godere di una "buona reputazione".

"La sentenza *Petrella c. Italia* ha così ravvisato la sussistenza della violazione della norma convenzionale, sottolineando che il periodo da considerare, nell'ambito di un procedimento penale dal punto di

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

vista del «termine ragionevole», inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge. Tale periodo doveva quindi intendersi decorso dal giorno in cui il ricorrente aveva sporto denuncia fino alla decisione di archiviazione adottata dal giudice per le indagini preliminari”.

Nel rilevare che le ragioni alla base della sentenza della Corte europea richiamata evidenziano la reale esistenza nell'ordinamento italiano di un problema effettivo, della vittima del reato a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno da reato, la Corte costituzionale ha auspicato che appropriate risposte siano fornite dai provvedimenti applicativi della delega di cui alla legge n. 134 del 2021 per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa.

2.1.2.7. Decisione del giudice d'appello sugli effetti civili della sentenza in caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione

La sentenza n. 182 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 578 del codice di procedura penale, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione Edu, parte in cui prevede che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili.

La disposizione è stata censurata contrasto con il diritto alla presunzione di innocenza, garantito dalla norma convenzionale (come interpretata nella giurisprudenza della Corte Edu), poiché imporrebbe al giudice dell'impugnazione di formulare, sia pure in via incidentale ed al solo fine di provvedere sulla domanda risarcitoria, un nuovo giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato, sebbene questa sia stata esclusa in ragione della declaratoria di estinzione del reato.

Con specifico riguardo agli evocati parametri convenzionali, la Corte ha evidenziato che “*la Corte europea ha altresì sottolineato che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato. Tuttavia, ammonisce la Corte, «se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'articolo 6 [paragrafo] 2 della Convenzione» (Corte EDU, Pasquini contro Repubblica di San Marino)”.*

In conclusione “*il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere – in applicazione della*

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

disposizione censurata – sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza poter riconoscere, neppure incidenter tantum, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto”.

2.1.2.8. Principio di tutela dell'affidamento con riferimento alla rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione degli immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica

La sentenza n. 210 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136 e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato articolo 25-*undecies* sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 42, 47, 77, 101, 102, 111, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione Edu, nella parte in cui prevedono che, a seguito della rimozione dei vincoli relativi al prezzo massimo di vendita di immobili destinati ad edilizia popolare di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica) è precluso all'acquirente dell'immobile il rimborso della differenza tra il prezzo convenuto e quello vincolato, anche nel caso in cui il contratto di compravendita sia stato stipulato prima della data di entrata in vigore della legge n. 136 del 2018 (19 dicembre 2018) di conversione del decreto-legge n. 119 del 2018.

Ad avviso del rimettente, la scelta del legislatore di estendere ai contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della legge n. 130 del 2018 la possibilità di rimozione del vincolo di cui all'articolo 35 della legge n. 865 del 1971 violerebbe i principi del legittimo affidamento nella certezza del diritto e del giusto processo poiché, incidendo sui processi pendenti, determinerebbe un'illegittima ingerenza nell'amministrazione della giustizia in assenza di motivi di portata generale. Le disposizioni censurate contrasterebbero, inoltre, con la funzione sociale del diritto di proprietà insita nelle norme che disciplinano l'edilizia popolare da cui scaturiscono quei limiti posti al prezzo di cessione dell'immobile, derogati dalle disposizioni censurate con effetto sanante della nullità delle clausole degli atti di compravendita conclusi con determinazione di prezzi in violazione di legge.

La Corte costituzionale, con specifico riguardo al rapporto tra la legge retroattiva e l'esercizio della funzione giurisdizionale, ha precisato che vi sono limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi “il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (ex multis, sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). Questi principi sono condivisi anche dalla giurisprudenza della Corte Edu, la quale è costante nell'affermare che il diritto al giusto processo sanciti dall'articolo 6 della Convenzione osta, "all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia, precisando altresì che l'esigenza della parità tra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (tra le tante, Corte EDU, sezione prima, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia)". Tuttavia, tali principi non escludono che il legislatore possa introdurre disposizioni che modifichino in senso peggiorativo per gli interessati la disciplina di rapporti giuridici "anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti", purché "tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenza n. 216 del 2015)".

Sulla base di tali premesse la Corte ha ritenuto ragionevole il regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di cui all'articolo 35 della legge n. 865 del 1971 poiché la *ratio* dell'estensione soggettiva del potere di affrancazione deve essere individuata nella tutela dell'interesse dell'alienante ad assolvere, sia pure *ex post*, l'impegno, contrattualmente assunto, di trasferire il bene libero da pesi e, quindi, il venditore non modifica il contenuto dispositivo del contratto di compravendita, ma incide sul solo regime eteronomo della circolazione del bene con esso trasferito. "La novella appare, quindi, giustificata anche con riferimento alle conseguenze prodotte nella sfera patrimoniale degli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata che abbiano agito per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, risultando salvaguardato il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, reputato dalla Corte EDU necessario affinché possa ritenersi rispettato il precetto enunciato dall'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU (tra le tante, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria; sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia)".

2.1.3. Principio di legalità dei reati e delle pene (articolo 7 Cedu)

2.1.3.1. Estensione della deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna derivante dalla sopravvenuta illegittimità costituzionale alle sanzioni

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

amministrative aventi natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Edu (nel caso di specie, revoca della patente)

Con la sentenza n. 68 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'articolo 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

La questione era stata sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano in quanto la disposizione citata, parte in cui, nello stabilire che *“Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali”*, non estende tale disposizione anche alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale secondo i criteri *Engel* elaborati dalla Corte Edu, lascerebbe intendere che essa attenga alle sole sanzioni formalmente penali e alle statuizioni tipicamente penali.

Il rimettente ha evidenziato l'incostituzionalità dei limiti alla cosiddetta retroattività delle sentenze di accoglimento di questioni di legittimità costituzionale previsti per le sanzioni amministrative *“sostanzialmente penali”*, quale, in assunto, la revoca della patente.

Nell'esaminare la questione, la Corte costituzionale ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu dalla quale emerge *“un orientamento sostanzialmente univoco, alla luce del quale – ancorché le misure in discorso siano configurate nel diritto interno come misure amministrative finalizzate a preservare la sicurezza stradale – esse si connotano come di natura convenzionalmente penale quando l'inibizione alla guida si protragga per un lasso di tempo significativo, tanto più, poi, ove la loro applicazione consegua a una condanna penale (Corte EDU, sentenza 4 gennaio 2017, Rivard contro Svizzera; sentenza 17 febbraio 2015, Boman contro Finlandia; decisione 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia): venendo, in tal caso, le misure stesse ad assumere, per il loro grado di severità, un carattere punitivo e dissuasivo (Corte EDU, sentenza 21 settembre 2006, Maszni contro Romania)”*.

In tale ottica, la Corte ha ritenuto la disposizione censurata in contrasto con l'articolo 3 Cost. poiché non è *“tollerabile che taluno debba rimanere soggetto per cinque anni, anziché per un periodo di tempo nettamente minore, ad una sanzione inibitoria della guida di veicoli a motore – con tutte le limitazioni che ciò comporta nella vita contemporanea, compresa, nel caso di specie, l'impossibilità di svolgere la propria attività lavorativa – inflittagli sulla base di una norma che, all'indomani del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è stata riconosciuta contrastante con la Costituzione”*.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

2.1.3.2. Emergenza Covid-19 - applicazione del periodo di sospensione della prescrizione ai reati commessi in data antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 18 del 2020

La sentenza n. 140 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 83, comma 9, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali sono rinviati ai sensi del precedente comma 7, lettera g), e in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.

Le disposizioni sono state censurate per contrasto con gli articoli 3, 25 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione Edu, nella parte in cui dispongono che il corso della prescrizione dei reati è sospeso per un tempo uguale a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi attività dei procedimenti penali - dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020³⁴ anche se si tratta di reati commessi in data antecedente alla entrata in vigore del decreto-legge n. 23 del 2020 (17 marzo 2020).

I rimettenti hanno evidenziato la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione, la cui ratio si collega, da un lato, all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato l'allarme della coscienza comune (*ex plurimis* Corte costituzionale n. 393 del 2006); dall'altro, al diritto all'oblio dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela (Corte costituzionale n. 23 del 2013). Ne consegue che all'istituto della prescrizione si applica il principio dell'irretroattività della legge penale sfavorevole all'agente, come affermato dalla Corte costituzionale: *"nell'ordinamento giuridico nazionale il regime legale della prescrizione è soggetto al principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost."*, che rappresenta *"un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali [...] non abbiano in nessun caso portata retroattiva"* (cfr. sentenza n. 24 del 2017).

A loro parere le disposizioni censurate, applicando i nuovi termini di prescrizione ai procedimenti riguardanti reati consumati prima dell'entrata in vigore delle modifiche legislative, violerebbero il principio costituzionale di irretroattività di una norma penale sfavorevole.

³⁴ Termine prorogato all'11 maggio 2020 dall'art. 36 del decreto-legge n. 23 del 2020 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali).

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità del comma 4 dell'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020, poiché la sospensione della prescrizione è ancorata a presupposti definiti compiutamente nei precedenti commi 1 e 2.

Diversamente, il comma 9 dell'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 è stato dichiarato incostituzionale in quanto la formulazione testuale della norma censurata fa riferimento al precedente comma 7, lett. g), che contiene un rinvio alle misure organizzative che i capi degli uffici giudiziari sono facoltizzati ad adottare per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19; misure che possono consistere in una serie di prescrizioni tra cui il rinvio delle udienze, facoltà questa che solo genericamente è delimitata dalla legge. *“All'eventuale provvedimento generale del capo dell'ufficio, che risponde a esigenze organizzative legate all'andamento della pandemia, la norma censurata riconnette l'effetto in malam partem recato dalla previsione della sospensione del decorso del termine di prescrizione nel caso di rinvio del processo, determinando così un allungamento complessivo del termine entro il quale la fattispecie estintiva della punibilità si realizza”*. Da qui la violazione dell'articolo 25, secondo comma, Cost. sotto il profilo della irretroattività della legge penale.

2.1.3.3. Esclusione della sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi per il reato di maltrattamenti in famiglia in presenza di un minore di cui all'articolo 572, secondo comma, del codice penale

La sentenza n. 183 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione Edu, nella parte in cui, richiamando il secondo comma dell'articolo 572 del codice penale, inserito dall'articolo 9, comma 2, lettera b), della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), prevede che la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva non può essere disposta nei confronti del condannato per i delitti di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori, senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile tale norma solo ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della medesima legge n. 69 del 2019.

Relativamente alla fase dell'esecuzione della pena, è stata eccepita la violazione del principio del legittimo affidamento di cui all'articolo 7 della Cedu, secondo il quale al condannato non può essere applicata una pena più grave di quella che si sarebbe dovuta applicare nel momento in cui il reato è stato commesso (Corte Edu 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna*).

La Corte costituzionale ha ricordato che in tema di divieto di retroattività di cui all'articolo 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena, si è già espressa

[Indice](#) 

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

con la sentenza n. 32 del 2020 e ha affermato che *“la regola di diritto vivente secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, soffre «un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato»”*.

Il principio è stato affermato anche per il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'articolo 656, comma 9, lettera a), c.p.p., non essendo decisiva in senso contrario la collocazione della disposizione nel codice di rito, considerato che il divieto *“produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite – per l'intera durata della pena inflitta – sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto”*.

Tanto premesso, la Corte ha ritenuto non fondata la questione, nei sensi di cui in motivazione *“poiché, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice a quo, pur in conformità al diritto vivente al tempo dell'ordinanza di rimessione, l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. può e deve essere oggi interpretato – in linea con la sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 32 del 2020 – nel senso che il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti del condannato per il delitto di maltrattamenti aggravato dalla presenza di minori non si applica alla condanna per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019”*.

2.1.3.4. Internati detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975

La sentenza n. 197 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, commi 2 e 2-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 3, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione Edu, nella parte in cui consentono l'applicazione del regime differenziale, con le misure di restrizione e controllo indicate al comma 2-*quater* del citato articolo 41-bis, anche nei confronti di persone internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva.

Il rimettente ha evidenziato che i condannati ad una pena detentiva e gli internati per l'esecuzione di una misura di sicurezza sono sottoposti a un identico regime esecutivo. Per gli uni e per gli altri non sarebbe possibile l'accesso alle misure alternative o premiali previste dalla legge

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

sull'ordinamento penitenziario e tutti sarebbero soggetti alle stesse restrizioni previste per i colloqui e per la corrispondenza, nella stessa vita intramuraria. la previsione di un regime identico per le due fattispecie di restrizione della libertà risulterebbe costituzionalmente illegittima, perché irragionevole.

La Corte costituzionale, nel rilevare che il regime differenziale coinvolge sicuramente sia i detenuti che gli internati, ha tuttavia evidenziato che il decreto di sospensione del Ministero della giustizia di cui al comma 2 dell'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 reca il riferimento alle "restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze di ordine e sicurezza e per impedire collegamenti con le associazioni criminali" e quindi secondo "criteri di proporzionalità e congruità nella identificazione delle misure, poiché suggerisce che esse siano quelle (e solo quelle) che tali si evidenzino nella situazione considerata, in relazione alla specifica condizione del soggetto. [Pertanto] Secondo criteri di proporzionalità e congruità, il legislatore, l'autorità amministrativa e la stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle rispettive competenze, devono quindi verificare se, in ogni caso concreto, le restrizioni imposte a norma dell'art. 41-bis ordin. penit. siano legittimate da una duplice e determinante condizione: da un lato, come è ovvio, la necessità effettiva ed attuale d'un regime differenziale per l'interessato; dall'altro, la miglior scelta possibile, quanto alle modalità esecutive, al fine di favorire l'attuazione di un efficace programma individuale di recupero". Né appaiono violati i parametri convenzionali posti dall'articolo 7 della Convenzione Edu, posto che "l'attribuzione alla custodia di sicurezza della sostanza di "pena" non ha mai indotto la Corte di Strasburgo a dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità. Ciò è a dirsi, in particolare, per la denunciata indeterminatezza della durata della misura e per il connesso difetto di «prevedibilità», a tale riguardo, nel momento della condotta antiggiuridica".

Nello specifico, la "Corte EDU non ha stabilito un principio di necessaria predeterminazione di durata della restrizione di sicurezza ed ha anzi rivenuto nella lettera a) dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU la norma di legittimazione convenzionale delle misure di sicurezza (che devono e possono essere applicate «in seguito a condanna da parte di un tribunale competente»), affermando, in punto di loro prevedibilità, che la stessa non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato (in particolare, sentenza 9 giugno 2011, Schmitz contro Germania)".

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

2.1.4.1. Stato giuridico del minore nato all'estero a seguito delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo o con la pratica della c.d. "maternità surrogata"

La sentenza n. 32 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità degli articoli 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), e dell'articolo 250 del codice civile sollevata, per contrasto con gli articoli. 2, 3, 30 e 117, primo comma,

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione Edu, nella parte in cui non consentono al nato con la tecnica della procreazione medicalmente assistita (PMA) eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa.

La Corte ha affermato che compete al legislatore individuare il *“ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana”*, per consentire la tutela ai diritti del minore *“alla cura, all'educazione, all'istruzione, al mantenimento, alla successione e, più in generale, alla continuità e al conforto di abitudini condivise”*, evitando di generare *disarmonie nel sistema*.

Tuttavia, esaminando l'evoluzione della disciplina giuridica della filiazione in favore della piena equiparazione dei figli minori, anche adottivi, la Corte costituzionale, ha evidenziato *“l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolato, tant'è che nello specifico caso è resa impraticabile proprio nelle situazioni più delicate per il benessere del minore, quali sono, indubitabilmente, la crisi della coppia e la negazione dell'assenso da parte del genitore biologico/legale, reso necessario dall'art. 46 della medesima legge n. 184 del 1983”*.

In particolare, la Corte ha richiamato le sentenze Corte Edu (sentenze 26 giugno 2014, *Mennesson c. Francia* e *Labassee c. Francia*) con le quali è stata riscontrata la violazione del diritto alla vita privata, di cui all'articolo 8 della Convenzione, del minore nel mancato riconoscimento del legame di filiazione tra lo stesso, concepito all'estero ricorrendo alla specifica tecnica della surrogazione di maternità, e i genitori intenzionali, sulla base dell'incidenza del rapporto di filiazione sulla costruzione dell'identità personale.

“L'identità del minore è dunque incisa quale componente della sua vita privata, identità che il legame di filiazione rafforza in modo significativo”. Da qui il monito al legislatore: *“Nel dichiarare l'inammissibilità della questione ora esaminata, per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, questa Corte non può esimersi dall'affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia”*.

Anche la sentenza n. 33 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'articolo 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'articolo 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevata per contrasto con gli articoli 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione Edu, nella parte in cui non consentono,

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

secondo il diritto vivente, che possa essere riconosciuta l'efficacia del provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con la modalità di gestazione per altri del genitore di intenzione non biologico, legato al genitore biologico da matrimonio celebrato all'estero.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 12193 del 2019, hanno affermato che non è consentito dal nostro ordinamento il riconoscimento del provvedimento giurisdizionale straniero, che instauri un legame di filiazione anche con il genitore intenzionale non biologico nei confronti del minore nato mediante ricorso all'estero alla maternità surrogata per incompatibilità con l'ordine pubblico, poiché solo all'interno delle regole inderogabili della disciplina legislativa dell'adozione può realizzarsi un progetto genitoriale privo di legami biologici (articolo 44, lettera d, legge n. 184 del 1983).

In via preliminare la Corte costituzionale ha ribadito che il divieto, penalmente sanzionato, di ricorrere alla pratica della maternità surrogata risponde a una logica di tutela della dignità della donna e mira anche ad evitare i rischi di sfruttamento di chi è particolarmente vulnerabile perché vive in situazioni sociali ed economiche disagiate. Pertanto, compete al legislatore il compito di *“adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati”*. Tuttavia, l'ordinamento deve garantire piena tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico da parte di entrambi i componenti della coppia che ne hanno voluto la nascita e che lo hanno poi accudito, esercitando di fatto la responsabilità genitoriale. Spetta, dunque, al legislatore individuare la disciplina più adeguata alla tutela degli interessi del minore *“nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore”*.

2.1.4.2. Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità

La sentenza n. 133 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 263, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), nella parte in cui non prevedeva che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorresse dal giorno in cui lo stesso avesse avuto conoscenza della non paternità.

La Corte ha ritenuto irragionevole che il termine annuale per impugnare il riconoscimento del figlio decorresse, per l'autore del riconoscimento, dal momento dell'annotazione dell'atto invece che dal momento della scoperta di non essere il padre biologico. In particolare, la Corte ha ravvisato

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

un'irragionevole disparità di trattamento tra chi è consapevole di non essere il padre perché affetto da impotenza e chi, pur non essendo colpito da tale patologia, abbia ugualmente scoperto la non veridicità della paternità biologica dopo un anno dall'annotazione del riconoscimento.

La Corte ha ritenuto, inoltre, esservi disparità di trattamento tra il padre non coniugato sottoposto alla decadenza del termine annuale per l'impugnazione del riconoscimento e il padre coniugato che ai sensi dell'art. 244 c.c. può provare una pluralità di fatti, tra i quali la scoperta dell'adulterio al tempo del concepimento.

2.1.4.3. Trasmissione al figlio del solo cognome materno

Con l'ordinanza n. 18 la Corte costituzionale ha sollevato innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo dei genitori, impone l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in riferimento agli articoli 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione Edu.

La Corte costituzionale ha ritenuto di sollevare la presente questione nella considerazione che, anche qualora *“fosse riconosciuta la facoltà ai genitori di scegliere, di comune accordo, la trasmissione del solo cognome materno, la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno dovrebbe essere ribadita in tutte le fattispecie in cui tale accordo manchi o, comunque, non sia stato legittimamente espresso”*. D'altro canto, *“neppure il consenso, su cui fa leva la limitata possibilità di deroga alla disciplina generale che prevede l'attribuzione del cognome del padre, potrebbe ritenersi espressione di un'effettiva parità tra le parti, posto che una di esse non ha bisogno dell'accordo per far prevalere il proprio cognome”*.

La Corte costituzionale ha richiamato la propria giurisprudenza che ha evidenziato la possibilità di introdurre sistemi diversi di determinazione del nome, egualmente idonei a salvaguardare l'unità della famiglia, senza comprimere l'eguaglianza e l'autonomia dei genitori (ordinanze n. 586 e n. 176 del 1988). In tempi più recenti ha riconosciuto che *“l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna”* (ordinanza n. 61 del 2006). Da ultimo, con la sentenza n. 286 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli articoli 237, 262 e 299 c.c., 72, primo comma, del regio decreto n. 1238 del 1939 e 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Preso atto che non hanno avuto alcun seguito gli inviti al legislatore a porre fine alla perdurante violazione del principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, attraverso il riconoscimento del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, la Corte dubita della legittimità costituzionale della disciplina dell'automatica acquisizione del solo patronimico, che trova espressione nell'articolo 262, c.c.

Tale vincolo contrasterebbe con la necessità, costituzionalmente imposta dagli articoli 2 e 3 Cost., di garantire l'effettiva parità dei genitori, la pienezza dell'identità personale del figlio - negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno - e di salvaguardare l'unità della famiglia. Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché la prevalenza del cognome paterno e la mancata possibilità che i genitori concordino sull'attribuzione al figlio del solo cognome materno non è conforme alla giurisprudenza della Corte Edu, a seguito della sentenza del 7 gennaio 2014, Cusan Fazzo c. Italia che ha rilevato *“una lacuna, nel sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre”* ed ha affermato che *“dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione”*.

Con la sentenza n. 131 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile *“nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.”*. L'illegittimità costituzionale è stata estesa anche alle norme sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio e al figlio adottato.

2.1.5. Diritto alla libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

2.1.5.1. Delitto di diffamazione a mezzo stampa

La sentenza n. 150 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e, in via consequenziale, dell'articolo 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato); non fondate le questioni di legittimità dell'articolo 595, terzo comma, del codice penale (Diffamazione), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 10 della Convenzione Edu.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

La Corte ha rilevato che l'indefettibilità dell'applicazione cumulativa delle sanzioni previste dall'articolo 13 della legge n. 47 del 1948, e cioè la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a euro 258, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano circostanze attenuanti, rendeva la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'articolo 21 Cost., quanto dall'articolo 10 Cedu.

La Corte ha richiamato la precedente ordinanza n. 132 del 2020 con la quale, accertata l'incostituzionalità del trattamento sanzionatorio del reato di diffamazione a mezzo stampa con attribuzione di un fatto determinato (pena detentiva congiunta o alternativa a pena pecuniaria), ha rinviato di un anno la decisione della questione per dar modo al legislatore di approvare una nuova disciplina della materia, in grado di bilanciare meglio il diritto alla libertà di cronaca e di critica dei giornalisti con la tutela della reputazione individuale.

Stante la mancata approvazione dell'auspicata riforma, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 13 della legge n. 47 del 1948 precisando che, essendo la finalità della disposizione unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'articolo 595 c.p., l'irrogazione di tale *“sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche questa Corte condivide”*.

Tale dichiarazione non crea alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso articolo 595 c.p., poiché la *“reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla dignità della persona”*.

Le questioni sollevate sull'articolo 595, terzo comma, c.p. in riferimento agli articoli 3, 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 della CEDU, sono state, invece, dichiarate non fondate. Al riguardo, la Corte ha precisato che l'articolo 595, terzo comma, c.p. configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli articoli 21 Cost. e 10 Cedu.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

In particolare, la Corte ha rilevato che l'applicazione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non appare di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte Edu, Grande Camera, sentenza 17 dicembre 2004, *Cumpănă e Mazăre c. Romania*, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, *Balaskas c. Grecia*, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, *Atamanchuk c. Russia*, paragrafo 67; 7 marzo 2019, *Sallusti c. Italia*, paragrafo 59; 24 settembre 2013, *Belpietro c. Italia*, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, *Katrami c. Grecia* paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma, a giudizio della Corte costituzionale, casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi.

Pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, la decisione della Corte non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione (cfr. sentenza n. 37 del 2019).

Resta però attuale la necessità, già sottolineata dalla Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di *“individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività”*.

2.1.6. Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)

2.1.6.1. Requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a cittadini stranieri

La sentenza n. 9 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 34 del 2019 (Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), per violazione degli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 18 TFUE, come modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona, e all'articolo 14 CEDU, nella parte in cui, per la verifica dei requisiti per l'assegnazione degli

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

alloggi di edilizia residenziale pubblica, obbliga i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea a presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza.

La pronuncia evidenzia l'irragionevolezza dell'onere procedimentale imposto ai cittadini stranieri *“non apparendo il requisito indicato rilevante né sotto il profilo dell'indicazione dell'effettivo bisogno di un alloggio in Italia, né come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente”*. La previsione appare altresì discriminatoria *“poiché le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata”*.

2.1.7. Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1 Cedu)

2.1.7.1. Emergenza Covid-19 – Sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa

Con la sentenza n. 128 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, nella parte in cui proroga ulteriormente al 30 giugno 2021 la sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, introdotta dall'articolo 54-ter del decreto-legge n. 18 del 2020.

A parere del rimettente, la preclusione alla prosecuzione delle procedure esecutive fino 30 giugno 2021 contrasterebbe con gli articoli 3, 24, primo comma, 47, 111 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della CEDU e con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla stessa, in quanto inciderebbe negativamente sulla ragionevole durata del processo e determinerebbe la compressione del diritto dei creditori di vedere soddisfatto il proprio credito attraverso la vendita dell'immobile, posto che la dilazione del periodo di sospensione della procedura esecutiva, prorogato più volte, e il conseguente mancato recupero del credito può essere fonte di pregiudizi non meno rilevanti rispetto a quello subito dall'esecutato.

La Corte costituzionale ha condiviso i dubbi del rimettente affermando che il legislatore *“ha prorogato una misura generalizzata e di extrema ratio, quale quella della sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, mentre avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco”*. La sproporzione conseguente al mancato aggiustamento del bilanciamento sotteso alla disposizione censurata appare ancora più rilevante in considerazione al fatto che anche

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

l'interesse di tutelare l'esigenza abitativa del debitore esecutato è già stata assicurata dall'articolo 103, comma 6, del decreto-legge n. 18 del 2020, che ha previsto la sospensione fino al 1° settembre 2020 delle procedure di rilascio di immobili adibiti anche ad uso non abitativo.

2.1.7.2. Sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili, anche ad uso non abitativo, a causa dell'emergenza da Covid-19

Con la sentenza n. 213 è stata dichiarata inammissibile e infondata la questione di illegittimità dell'articolo 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; dell'articolo 13, comma 13, del decreto-legge legge 31 dicembre 2020, n. 183 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione UE, EURATOM 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, e dell'art. dell'art. 40-quater del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, nella parte in cui hanno previsto, rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 31 dicembre 2021, la proroga della sospensione delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati.

I giudici rimettenti avevano eccepito la violazione degli articoli 3, 24, 42, 47, 77 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione Edu e all'articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Cedu, a causa della previsione della sospensione *ipso iure* delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati. In particolare, le disposizioni censurate violerebbero i parametri convenzionali poiché, a seguito delle proroghe via via disposte, per un verso, inciderebbero negativamente sulla ragionevole durata del processo, garanzia estesa da tempo dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo anche alle procedure esecutive e, per un altro, violerebbero il diritto di proprietà del locatore.

Nel merito, con specifico riferimento alla violazione del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, la Corte ha affermato "Non può in proposito trascurarsi di ricordare che spetta proprio al legislatore nazionale l'individuazione di quei motivi di interesse generale che consentono, anche secondo la giurisprudenza europea (Corte EDU, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, *Maurice contro Francia*, paragrafo 86; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, *Maggio contro Italia*, paragrafo 57, e sentenza 15 aprile 2014, *Stefanetti contro Italia*, paragrafo 52), una limitazione del diritto di proprietà". Sebbene la Corte Edu abbia affermato che le norme che dispongono la sospensione dei provvedimenti di sfratto incidono sull'effettività della tutela del diritto dell'esecutante, che deve

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

svolgersi entro un termine ragionevole (*ex plurimis*, Grande Camera, sentenza 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi contro Italia), è necessario che tale diritto, nell'ordinamento interno, venga bilanciato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, attesa la valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti demandata alla Corte costituzionale.

L'emergenza pandemica, con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz'altro un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l'operatività della misura di sospensione.

Infine, la Corte costituzionale ha evidenziato la natura intrinsecamente temporanea della misura e l'impossibilità che venga prorogata oltre la scadenza del 31 dicembre 2021. In caso di necessità, il legislatore potrà adottare misure diverse da quella della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio e idonee a realizzare un bilanciamento adeguato dei valori costituzionalmente rilevanti che vengono in considerazione.

Da qui l'inammissibilità della questione che *“dalla lettura del dispositivo dell'ordinanza di rimessione, anche alla luce della motivazione, si profila, a ben vedere, un difetto di chiarezza circa il verso delle censure, risultando incerto lo stesso tipo di intervento richiesto, se manipolativo o meramente ablativo della normativa censurata (sentenze n. 21 del 2020 e n. 239 del 2019)”*.

2.1.7.3. Sproporzionalità della sanzione pecuniaria per mancata esposizione della targa di avvertimento dipendenza da giochi con vincite in denaro

La sentenza n. 185 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189., sollevata, per contrasto con gli articoli 3, 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione Edu, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa pecuniaria sproporzionata (cinquantamila euro) in relazione all'inosservanza dell'obbligo di esposizione di apposite targhe di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro nei locali in cui sono installati i videotermini, nonché della loro applicazione sulle predette macchine da gioco.

Il rimettente ha censurato il rigido automatismo sanzionatorio previsto dalla disposizione in forza del quale il trasgressore viene punito con una sanzione unica di rilevante importo, non modulabile in funzione della condotta omissiva, poiché sproporzionato rispetto al bene giuridico tutelato. La sanzione in questione, in ragione del suo importo, potrebbe, infatti, incidere irragionevolmente, sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul suo diritto di esercitare liberamente un'attività di impresa, essendo in grado di provocare una irreversibile crisi aziendale,

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

almeno quando l'esercizio commerciale coinvolto sia di modeste dimensioni, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*.

La Corte ha condiviso i dubbi del rimettente, affermando che la *“fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. Un conto è l'omissione delle formule di avvertimento in schedine o tagliandi di giochi soggetti ad ampia diffusione, altro conto le inadempienze relative a sale da gioco o esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, la cui gravità varia in modo rilevante secondo la dimensione e l'ubicazione della sala o dell'esercizio, il grado di frequentazione, il numero di apparecchiature da gioco presenti e la circostanza che si sia di fronte a una violazione totale, ovvero solo parziale, degli obblighi previsti”*.

Sulla base dei principi convenzionali evocati dal rimettente ad integrazione dei parametri costituzionali, la Corte costituzionale ha affermato l'applicabilità del principio di proporzionalità, fuori dai confini della materia penale, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 112 del 2019). Tali sanzioni condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena). *“Allo stesso modo che per le pene – pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo – anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata.”*

2.1.7.4. Confisca urbanistica a seguito dell'accertamento del reato di lottizzazione abusiva dichiarato prescritto con sentenza

La sentenza n. 146 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in tema di reati edilizi, dell'articolo 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A), sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione Edu.

Il rimettente ha dedotto l'incostituzionalità del citato articolo art. 44, comma 2, nella parte in cui non consente al giudice di applicare una sanzione meno grave della confisca quando tale misura sia da ritenersi sproporzionata, secondo quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, nella sentenza 28 giugno 2018, *G.I.E.M. srl e altri c. Italia*, e gli imputati risultino rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Con la sentenza citata la Grande Camera nel prendere atto del fatto che la giurisprudenza interna, anche in conseguenza di quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2015, si è adeguata a quella convenzionale, secondo cui la confisca può essere disposta solo se il reato di lottizzazione abusiva risulti accertato in tutti i suoi elementi soggettivi e oggettivi, indipendentemente dal fatto che tale accertamento sia contenuto in una sentenza di condanna o in una sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, ha imposto una verifica della proporzionalità della misura ablativa, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Cedu.

La Corte ha preliminarmente evidenziato che la “sentenza G.I.E.M., in linea di continuità con i precedenti prima richiamati, annovera la confisca per lottizzazione abusiva tra le misure ricadenti nel perimetro del secondo paragrafo dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ai sensi del quale resta in capo agli Stati il diritto «di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» (paragrafo 291)”.

Nel rilevare il grado elevato di offensività del reato di lottizzazione abusiva “perché è idonea a dar luogo a un'alterazione strutturale (e in taluni casi irreversibile) delle caratteristiche morfologiche e funzionali del territorio” ha evidenziato “l'impossibilità di applicare a quest'ultimo forme di sanatoria riconosciute dalla legislazione urbanistica, come quella contenuta nell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, riferita a differenti interventi abusivi e vincolata al requisito della “doppia conformità””.

A fronte di tale sistema normativo e giurisprudenziale il rimettente ha chiesto l'introduzione di “un nuovo strumento del tutto eccentrico rispetto al sistema degli illeciti urbanistici”.

La richiesta è inammissibile “perché comporterebbe l'immissione nell'ordinamento di una «novità di sistema» (sentenze n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012; ordinanza n. 266 del 2014), che richiede «soluzioni normative che mai potrebbero essere apprestate in questa sede, implicando [...] scelte di modi, condizioni e termini che non spetta alla Corte stabilire» (sentenza n. 148 del 1994)”.

2.1.8. Diritto di voto attivo e passivo (articolo 3 Protocollo n. 1 Cedu)

2.1.8.1. Procedimento preparatorio alle elezioni della Camera dei deputati: presentazione e ammissione delle liste dei candidati

La sentenza n. 48 ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata la questione di costituzionalità costituzionale dell'articolo 18-bis, commi primo e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificati dall'articolo 2, comma 10, lettera a), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati),

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

e dall'articolo 2, comma 10, lettera. b), della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), con riferimento con gli articoli 1, 3, 48, 51 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui, per il rinnovo della Camera dei deputati, prevedono il numero delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste dei candidati per ogni collegio plurinominali e indicano i limiti per l'esenzione da detta sottoscrizione.

A parere del rimettente, le disposizioni censurate limiterebbero in maniera sproporzionata il diritto di partecipare alla competizione elettorale per tutte le formazioni politiche che, non essendo costituite in gruppo parlamentare al momento della convocazione dei comizi, sono obbligate a redigere un numero molto elevato di sottoscrizioni, con conseguente lesione del diritto di elettorato attivo e passivo garantito dalla Costituzione e dalle disposizioni convenzionali.

Per quanto più rileva ai presenti fini, la Corte ha dichiarato infondata la dedotta lesione dell'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale Cedu poiché *“la Corte EDU ha ritenuto non incompatibile con la Convenzione l'imposizione ai partecipanti alla competizione elettorale dell'obbligo di presentare un certo numero di sottoscrizioni, anche se il numero di firme sia relativamente elevato (sentenze 6 novembre 2012, Ekoglasnost contro Bulgaria, punto 63; 9 maggio 1994, Asensio Serqueda contro Spagna e 12 luglio 1976, X. contro Austria), giacché misure di questo genere perseguono il legittimo obiettivo di scoraggiare candidature fittizie. Vero che nella sentenza Ekoglasnost la Corte di Strasburgo ha sanzionato la Bulgaria per violazione del citato art. 3: ma non per l'onere di raccolta delle sottoscrizioni in sé, bensì per il fatto che tale onere – unito a quello di depositare una cauzione elettorale – era stato introdotto tardivamente, cioè nell'imminenza delle elezioni, tipo di censura che non potrebbe certo muoversi alla disciplina interna vigente (che, come si è ampiamente visto, è piuttosto caratterizzata dalla frequente introduzione, in prossimità delle elezioni, di discipline che diminuiscono la gravosità dell'onere di raccolta)”*.

3. 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.

3.1. In materia di protezione internazionale degli stranieri (articolo 8 Cedu)

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

La sentenza n. **36314** del 2021, nell'esaminare il caso di uno straniero sposato con una cittadina italiana da cui ha avuto un figlio, ha affermato che, ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero, di cui all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in caso di commissione di reati in materia di stupefacenti, è necessario non solo il previo accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale del condannato, ma anche, in conformità all'articolo 8 Cedu, l'esame della condizione familiare dell'imputato, ove ritualmente prospettata, con gli altri criteri di valutazione indicati dall'articolo 133 c.p.³⁵, in una prospettiva di bilanciamento tra interesse generale alla sicurezza sociale ed interesse del singolo alla vita familiare (*ex multis* Cass., sent. n. 52137 del 2017). Tale bilanciamento, nel caso in esame, è stato del tutto pretermesso.

3.2. Diritto a un processo equo (articolo 6 Cedu)

Con la sentenza n. **41171** del 2021, la Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso di un pubblico ministero volto ad ottenere la dichiarazione di abnormità del provvedimento del Giudice per le indagini preliminari con il quale era stata respinta la richiesta di incidente probatorio volta a sentire due minorenni, persone offese dai reati di corruzione di minorenni (articolo 609-*quinquies* c.p.) e di atti sessuali con minorenne (articoli. 609-*quater*, 56 e 609-*quater* c.p.).

Nello specifico, la legge n. 66 del 1966 (Norme contro la violenza sessuale) ha integrato l'articolo 392 c.p.p. al comma 1-*bis* stabilendo che nei procedimenti penali diretti all'accertamento di delitti riguardanti la sfera sessuale il pubblico ministero può derogare alla richiesta di incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza della vittima del reato quando si tratta di persona minorenne e “[i]n ogni caso, quando la persona offesa versa in condizione di particolare vulnerabilità”.

La Corte ha richiamato la precedente giurisprudenza (sent. n. 47572 del 2019, n. 34091 del 2019, n. 17825 del 2020) con la quale è stata affermata la legittimità della scelta del giudice di respingere l'incidente probatorio a tutela delle vittime vulnerabili di reati della sfera sessuale e ciò al fine di evitare la cosiddetta vittimizzazione secondaria, cioè quel processo che porta il testimone, persona offesa, a rivivere i sentimenti di paura, ansia, dolore, provati al momento della commissione del fatto.

³⁵ Art. 133 del codice penale: “Nell'esercizio del potere discrezionale indicato nell'articolo precedente, il giudice deve tener conto della gravità del reato, desunta:

1. dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione;
2. dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato;
3. dalla intensità del dolo o dal grado della colpa.

Il giudice deve tener conto, altresì, della capacità a delinquere del colpevole, desunta:

1. dai motivi a delinquere e dal carattere [c.p.p. 220] del reo (2);
2. dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato;
3. dalla condotta contemporanea o susseguente al reato (3);
4. dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo.”.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Non appaiono, dunque, in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione Edu gli articoli 392 e 398 c.p.p. nella parte in cui escludono la possibilità di ricorrere per cassazione nel caso in cui il giudice rigetti la richiesta di incidente probatorio, poiché la *ratio* delle disposizioni risiede proprio nell'esigenza di garantire la speditezza e riservatezza della fase investigativa, senza l'inserimento di superfetazioni, cioè di procedimenti all'interno di altri procedimenti, e d'altra parte di limitare l'assunzione anticipata della prova a casi determinati.

Al riguardo, ha richiamato la recente sentenza n. 14 del 2021 con cui la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 392, comma 1-bis, c.p.p., nella parte in cui prevede che nei procedimenti per i delitti della sfera sessuale, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio, richiesta dal pubblico ministero o dalla persona offesa dal reato, deve riguardare la persona minorenni che non sia anche persona offesa dal reato.

Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che “[c]ome emerge dai lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della citata legge n. 66 del 1996, l'introduzione della nuova ipotesi di incidente probatorio di cui alla norma oggi censurata – ritenuto «speciale o atipico» (sentenza n. 92 del 2018) perché svincolato dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento – era rivolta soprattutto a tutelare la personalità del minore, consentendogli di uscire al più presto dal circuito processuale per aiutarlo a liberarsi più rapidamente dalle conseguenze psicologiche dell'esperienza vissuta. Tale *ratio* giustificatrice è stata, in seguito, ulteriormente avvalorata dall'introduzione, operata con l'art. 13, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), del comma 1-bis all'art. 190-bis, cod. proc. pen., che stabilisce oggi che, laddove si proceda per alcuni dei reati di cui all'art. 392, comma 1-bis, cod. proc. pen., il minore degli anni diciotto, già escusso in sede di incidente probatorio, possa essere chiamato a deporre nuovamente in dibattimento «solo se [l'esame] riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengano necessario sulla base di specifiche esigenze»”.

3.3. Il principio *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Cedu)

Con la sentenza n. 23679 del 2021 la Corte di cassazione ha affermato che, secondo il principio del “divieto del *bis in idem*”, la sanzione penale, irrogata e divenuta definitiva, è da ritenersi proporzionata ai reati commessi in ordine agli stessi fatti sui quali è stato intrapreso anche il procedimento sanzionatorio amministrativo, poiché qualunque aggravamento in sede di sanzione amministrativa (la cui “pena” sia sostanzialmente equiparabile a quella propriamente penale) rappresenta una violazione di tale principio per effetto del mancato rispetto del criterio della proporzione afflittiva tra cumulo sanzionatorio e fatti commessi.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

Al riguardo, ha richiamato la recente sentenza del 10 ottobre 2020, *Edizioni del Roma s.r.l. c. Italia*, con la quale la Corte Edu ha ribadito che, per determinare se sussista una "accusa penale", occorre tenere conto di tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in questione nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità sanzione (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976). Questi criteri sono, peraltro, alternativi e non cumulativi: affinché si possa considerare che esiste un'"accusa in materia penale" è sufficiente che l'illecito in questione sia, per sua natura, "penale" rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientra in linea generale nell'ambito della "materia penale". Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale".

Pertanto, qualora non dovessero esserci le condizioni per una valutazione di adeguatezza e proporzionalità della già irrogata sanzione conseguente alla sopravvenuta condanna definitiva in sede penale, compete allo stesso giudice di merito riconsiderare tutti gli aspetti della complessiva vicenda (con particolare riferimento a quelli soggettivi e oggettivi, al superamento del grado di lesione degli interessi giuridici protetti e all'entità del danno causato) per un intervento "proporzionalmente" riduttivo della misura delle sanzioni pecuniarie e personali applicate.

3.4. Sul principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu)

Sull'applicabilità del principio di legalità alle pene accessorie, la sentenza n. **40538** del 2021 della Corte di cassazione ha affermato che l'irrogazione di tali pene ai sensi di cui dell'articolo 445 c.p.p., per iniziativa del giudice, nel caso di patteggiamento della pena, ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. a fatti commessi prima del 31 gennaio 2019 (data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2019) è preclusa, integrando un'ipotesi di trattamento penale sfavorevole all'imputato, dal momento che tale applicazione non era consentita dalla disciplina in materia di patteggiamento vigente al momento del fatto.

Con la pronuncia in esame la Cassazione ha evidenziato che il principio di legalità della pena e il divieto di retroattività sanciti dall'articolo 25, secondo comma, Cost, e dall'articolo 7, par. 1, secondo periodo, della Convenzione Edu, precludono al giudice l'applicazione, ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, delle disposizioni recate dall'ultima parte dell'articolo 445, comma 1, c.p.p., e dall'articolo 445, comma 1-ter, c.p.p, poiché trattasi di norme processuali con effetti sostanziali, che aggravano il trattamento sanzionatorio menomando la "certezza di libere scelte d'azione" già al momento della commissione del fatto e sulla base di ragionevoli ipotesi circa le concrete conseguenze sanzionatorie a cui l'agente potrebbe andare incontro.

PARTE SECONDA – ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

3.5. Sulla libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

Con la sentenza n. **34016** del 2021, la Corte di cassazione ha esaminato i limiti posti alla libertà di espressione con i quali si intende “garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”, richiamando la giurisprudenza della Corte Edu, che è consolidata nell’affermare che il potere giudiziario non è sottratto alla critica, ma è comunque prevista una speciale protezione finalizzata a tutelare la buona amministrazione della giustizia, di cui il rispetto e la fiducia del pubblico sono una condizione.

Nello specifico, è stata richiamata la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla distinzione tra fatti e giudizi di valore: i fatti, a differenza delle opinioni, si possono provare, mentre per i giudizi di valore non è possibile pretendere una verifica di conformità, che sarebbe in contrasto con la stessa libertà di opinione (Corte Edu, *caso Lingens c. Austria*, 8 luglio 1986; *caso Grimberg c. Russia*, 21 luglio 2005). Tuttavia, anche i giudizi di valore devono fondarsi su una sufficiente base fattuale.

3.6. Imposizione fiscale sulla plusvalenza derivante da una indennità di esproprio (articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu)

Le sentenze n. **1228** e n. **1230** del 2021 hanno affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore sottoporre a imposizione fiscale manifestazioni di capacità contributiva, come la plusvalenza derivante da una indennità di esproprio, che in precedenza non erano colpite. Tale disciplina non è, quindi, in contrasto con l’articolo 1, comma 1, del Protocollo addizionale Cedu, che concerne soltanto il profilo della tutela del diritto di proprietà e non anche gli aspetti fiscali della vicenda espropriativa, come chiarito dalla stessa Corte europea, la quale ha affermato, con due decisioni del 16 gennaio 2018 (ricorsi n. 60633/16 *Cacciato c. Italia* e n. 50821/06, *Guiso e Consiglio c. Italia*), che l'imposta del 20% sull'indennità da esproprio non è una violazione del diritto di proprietà, garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 - oltre a non essere proibitiva dal punto di vista quantitativo, non vanifica l'indennità di esproprio liquidata dal giudice - ribadendo il principio secondo cui gli Stati, nelle scelte in materia di politica fiscale, hanno un ampio margine di apprezzamento, perché devono adottare decisioni sulla base di valutazioni politiche, economiche e sociali, perseguendo un giusto equilibrio tra tutela dei diritti dell'individuo e interesse pubblico a ottenere entrate fiscali.

DOCUMENTI

DOCUMENTI

I. *ELENCO DOCUMENTI*

DOCUMENTI

-  1- CASE OF ARNABOLDI AGAINST ITALY
-  2 -CASE OF DE LUCA AGAINST ITALY
-  3 - CASE OF DEL PRETE AND OTHERS AGAINST ITALY
-  4 - CASE OF M.R. AND OTHERS AGAINST ITALY
-  5 - CASE OF AKINNIBOSUN AND 2 OTHER CASES AGAINST ITALY
-  6 - CASE OF CAFAGNA AGAINST ITALY
-  7 - CASE OF CONDOMINIO PORTA RUFINA AND 6 OTHER CASES AGAINST ITALY
-  8 - CASE OF F.R. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE
-  9 - CASE OF FACCHINETTI AGAINST ITALY
-  10 -CASE OF FIORE AGAINST ITALY
-  11 - CASE OF GRIECO AGAINST ITALY
-  12 -CASE OF HUZUNEANU AGAINST ITALY
-  13 - CASE OF KHLAIFIA AND OTHERS AGAINST ITALY
-  14 - CASE OF LOREFICE AGAINST ITALY
-  15 - CASE OF M.C. AND OTHERS AGAINST ITALY
-  16 - CASE OF MARRA AGAINST ITALY
-  17 -CASE OF MATTEO AGAINST ITALY
-  18 -CASE OF MENSA AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES
-  19 - CASE OF MOTTOLA AND OTHERS AGAINST ITALY
-  20 - CASE OF PEREGO AND ROMANET AGAINST ITALY AND 36 OTHER CASES
-  21 - CASE OF SALVIA AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE
-  22 - CASE OF SS. META DI GARINEI PIETRO & CO. AND OTHERS AGAINST ITALY

DOCUMENTI

1. CASE OF ARNABOLDI AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)399
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Arnaboldi against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
43422/07	ARNABOLDI	14/03/2019	14/06/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2021\)1123](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

2. CASE OF DE LUCA AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)311
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
De Luca against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 10 November 2021
at the 1417th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
43870/04	DE LUCA	24/09/2013 08/07/2014	24/12/2013 17/11/2014

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations of Article 6, paragraph 1, of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 established on account of the impossibility for the applicant to have a final judgment enforced against a municipal authority which had become insolvent;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the information provided by the government in relation to the payment of the just satisfaction awarded by the Court for pecuniary and non-pecuniary damage and costs and expenses (see document [DH-DD\(2016\)408](#));

Considering that the question of individual measures was resolved in this case, given that the domestic debt had been paid in full at the date of the judgment and that the payment of the sums awarded by the Court as just satisfaction, minus the amount already paid, erased all other consequences for the applicant of the violations found;

Recalling that the question of general measures required to address the shortcomings found by the Court in this case continues to be examined within the framework of the case of *Pennino v. Italy* and that the closure of this case therefore in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures required;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination of this case.

DOCUMENTI

3. CASE OF DEL PRETE AND OTHERS AGAINST ITALY**Resolution CM/ResDH(2021)262
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 20 October 2021
at the 1415th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
51348/09	Concetta DEL PRETE AND OTHERS	25/03/2021
14842/16	R.B.	22/04/2021
2416/13	Lorenzo MARINARO AND Marisa SAETTI	20/05/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

DOCUMENTI

4. CASE OF M.R. AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)153
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
M.R. and others against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 2021
at the 1411th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
9294/15	M.R. AND OTHERS	18/02/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicant, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

DOCUMENTI

5. CASE OF AKINNIBOSUN AND 2 OTHER CASES AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)396
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
9056/14	AKINNIBOSUN	16/07/2015	16/10/2015
52557/14	S.H.	13/10/2015	13/01/2016
37931/15	BARNEA AND CALDARARU	22/06/2017	22/09/2017

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter “the Convention” and “the Court”),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 8 of the Convention established on account of the authorities' failure to make appropriate and sufficient efforts to ensure respect for the applicants' right to live with their children before envisaging the severing of family ties;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report submitted by the authorities (see document [DH-DD\(2018\)933](#)) and the information provided confirming the payment of the just satisfaction awarded by the Court;

Noting with deep regret that no individual measures are possible in the cases of *Akinnibosun* and *S.H.* given that the procedures for adoption of the applicants' children had been completed by the time the Court gave those judgments;

Considering that no individual measures are necessary in the case of *Barnea and Caldararu* given that by the time the Court gave this judgment, the applicants and their child had been reunited;

Recalling that the general measures required to ensure that deprivation of parental responsibilities and authorisation of adoption are applied only in very exceptional circumstances and after everything has been done to preserve and, if and when appropriate, to re-establish family ties, continue to be examined in the framework of the *Zhou* group of cases and that the closure of these cases therefore in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures required;

DOCUMENTI

6. CASE OF CAFAGNA AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)118
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Cafagna against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 30 June 2021
at the 1408th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
26073/13	CAFAGNA	12/10/2017	12/01/2018

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2021)498);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

7. CASE OF CONDOMINIO PORTA RUFINA AND 6 OTHER CASES AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)397
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
Seven cases against Italy

(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
14346/05	CONDOMINIO PORTA RUFINA	06/06/2019	06/06/2019
19169/02	MIDEO	06/06/2019	06/06/2019
37338/03	FENDI AND SPERONI	05/10/2006 24/07/2012	05/01/2007 24/10/2012
50825/06	PELLITTERI AND LUPO	06/10/2015	06/10/2015
68585/01	JANES CARRATÙ	03/08/2006 19/10/2010	03/11/2006 19/01/2011
68610/01	GAUTIERI AND OTHERS	19/10/2006 14/12/2010	19/01/2007 11/04/2011
69872/01	SPAMPINATO	05/10/2006 28/08/2012	05/01/2007 28/11/2012

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 1 of Protocol No. 1 established due to the absence of sufficient safeguards and/or the excessively restrictive rules on compensation for emergency expropriations by local authorities; having regard also to the violations of Article 6, paragraph 1, of the Convention established in *Mideo* and *Gautieri and Others* due to the insufficient amount of compensation awarded in the framework of a compensatory remedy available to victims of excessively long 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;

Noting that the just satisfaction awarded by the Court in these cases for pecuniary damage, where appropriate, as well as for non-pecuniary damage and costs and expenses has been paid and considering that the question of individual measures has been resolved, since the consequences suffered by the applicants as a result of the violations found have thus been erased;

Recalling that the measures required to guarantee non-repetition of the violations of Article 1 of Protocol No. 1 and of Article 6, paragraph 1 were examined in the context of the *Belvedere Alberghiera S.R.L.* group of cases (see Final Resolution [CM/ResDH\(2017\)138](#)) and the *Giuseppe Mostacciolo (No. 1)* group of cases (see Final Resolution [CM/ResDH\(2015\)155](#)), respectively;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

8. CASE OF F.R. AND OTHERS AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE

Resolution CM/ResDH(2021)232
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Two cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 2021
at the 1414th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
22482/15	F.R. AND OTHERS	16/03/2021
23079/16	Tiziana SARAIN	11/03/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

DOCUMENTI

9. CASE OF FACCHINETTI AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)395
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Facchinetti against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
34297/09	FACCHINETTI	03/09/2020	03/09/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter “the Convention” and “the Court”),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 6 of the Convention established due to the application of newly adopted legislation to ongoing judicial proceedings concerning the calculation of the retirement pensions of the applicant, an Italian national who had worked in Switzerland, which had the effect of determining the outcome of those proceedings in favour of the State;

Recalling the respondent State’s obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court;

Considering that the question of individual measures has been resolved, since the consequences for the applicant of the violation found have been erased following the payment of the just satisfaction awarded by the Court to compensate her for the pecuniary and non-pecuniary damages suffered and to cover the costs and expenses incurred by her in the domestic and Convention proceedings;

Recalling that the general measures required to ensure that the law at issue in this case, which remains in force, is applied in accordance with the requirements of the Convention concerning legislation with retroactive effect, are examined in the case of *Stefanetti and Others v. Italy* and that the closure of this case therefore in no way prejudices the Committee's assessment of the general measures required;

Recalling also that the question of the general measures required to ensure that laws with retroactive effect are adopted in strict conformity with the requirements of the Convention is being examined in the framework of the *Agrati and Others v. Italy* group of cases;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination of this case.

DOCUMENTI

10. CASE OF FIORE AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)61
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
Maria Fiore and Antonia Fiore against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 14 April 2021
at the 1401st meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
20956/08	Maria FIORE AND Antonia FIORE	17/09/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicant, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

DOCUMENTI

11. CASE OF GRIECO AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)394
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Grieco against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
59753/09	GRIECO	03/09/2020	03/09/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter “the Convention” and “the Court”;

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 6 of the Convention established due to the application of newly adopted legislation to ongoing judicial proceedings concerning the calculation of the retirement pensions of the applicant, an Italian national who had worked in Switzerland, which had the effect of determining the outcome of those proceedings in favour of the State;

Recalling the respondent State’s obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court;

Considering that the question of individual measures has been settled, since it appears from the judgment that the applicant has not suffered significant consequences in terms of pecuniary damage as a result of the violation found and that the just satisfaction awarded by the Court to cover the costs and expenses incurred by him in the domestic and Convention proceedings has been paid;

Recalling that the general measures required to ensure that the law at issue in this case, which remains in force, is applied in accordance with the requirements of the Convention concerning legislation with retroactive effect, are examined in the case of *Stefanetti and Others v. Italy* and that the closure of this case therefore in no way prejudices the Committee’s assessment of the general measures required;

Recalling also that the question of the general measures required to ensure that laws with retroactive effect are adopted in strict conformity with the requirements of the Convention is being examined in the framework of the *Agrati and Others v. Italy* group of cases;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case

DECIDES to close the examination of this case.

DOCUMENTI

12. CASE OF HUZUNEANU AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)75
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Huzuneanu against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 28 April 2021
at the 1402nd meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
36043/08	HUZUNEANU	01/09/2016	01/12/2016

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted to give effect to the judgment, and noting that no award of just satisfaction was made by the Court in the present case (see document [DH-DD\(2020\)587](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

13. CASE OF KHLAIFIA AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)424
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Khlaifia and Others against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 2 December 2021
at the 1419th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
16483/12	KHLAIFIA AND OTHERS	15/12/2016	Grand Chamber

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations of Article 5, paragraphs 1, 2 and 4, and of Article 13 taken together with Article 3 of the Convention established due to the lack of a legal basis, non-provision of information and lack of judicial review in respect of the administrative detention of migrants in initial reception centres, and the absence of an effective remedy concerning living conditions in such centres;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report and the information previously provided by the government, indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see documents [DH-DD\(2021\)1062](#), [DH-DD\(2021\)190](#) and [DH-DD\(2019\)671](#));

Recalling its assessment and conclusion that no further individual measure is required in this case, given that the applicants were no longer suffering any consequence of the violations at the time the judgment became final and that the authorities paid the just satisfaction awarded by the Court;

Noting with interest that, as a result of the legislative interventions adopted by the Italian authorities, the current legal framework regulating the administrative detention of migrants in reception centres provides a clear and accessible legal basis; requires the authorities to provide information to the persons concerned about their rights and the grounds for their detention; and provides for an automatic judicial review of the lawfulness of any decision to detain; Considering that the information and the judicial decisions provided by the authorities indicate with a sufficient degree of certainty that the combination of preventive and compensatory civil law remedies under Article 700 of the Code of Civil Procedure and Article 2043 of the Civil Code may allow migrants in administrative detention to bring before a competent national judicial authority arguable complaints related to their living conditions and obtain adequate redress, should these conditions reach the threshold of gravity required to qualify as inhuman or degrading treatment;

Expressing its strong expectation that the authorities will consider the concerns raised by civil society in this case and take every necessary measure to guarantee that the new legal framework is rigorously and consistently applied in full compliance with the relevant Convention requirements, and underlining in this context the importance of a continuing dialogue with the relevant civil society actors and with the National Guarantor for the rights of persons deprived of personal liberty;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

14. CASE OF LOREFICE AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)119
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Lorefice against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 30 June 2021
at the 1408th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
63446/13	LOREFICE	29/06/2017	29/09/2017

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government, indicating the measures adopted to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2021\)401](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

15. CASE OF M.C. AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)30
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
M.C. and Others against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 2021
at the 1398th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
5376/11	M.C. AND OTHERS	03/09/2013 26/05/2016	03/12/2013 26/05/2016

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court");

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations of Article 6, paragraph 1, and of Article 1 of Protocol No. 1 taken alone or in conjunction with Article 14, established on account of a legislative intervention which had cancelled retrospectively and in a discriminatory manner the benefit of an annual adjustment based on the inflation rate of the supplementary component (the "IIS") of a compensation allowance paid to persons accidentally contaminated following blood transfusions or by the administration of blood derivatives;

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 examined the action report and the additional submissions provided by the government indicating the measures adopted to give effect to this pilot judgment (see documents [DH-DD\(2018\)164](#) and DH-DD(2020)1132);

Welcoming the determination demonstrated by the Italian authorities to provide an effective comprehensive response to the structural problem highlighted by this judgment including through sustained financial efforts;

Noting with satisfaction, as regards the individual measures, that the authorities have compensated the applicants for the non-pecuniary damage suffered and the costs and expenses incurred and have moreover guaranteed them the full benefit of the annual adjustment of the IIS retrospectively and for the future;

Noting further with satisfaction that the general measures adopted have ensured, on the one hand, that the IIS is now submitted to an annual adjustment based on the inflation rate and regularly paid to all the beneficiaries and, on the other hand, that the beneficiaries (or their heirs) received full payment of the arrears corresponding to the adjustment of the IIS from the date the compensation allowance was granted to them;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

16. CASE OF MARRA AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)152
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Caterina Marra against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 2021
at the 141st meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
73377/14	Caterina MARRA	21/01/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicant, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

DOCUMENTI

17. CASE OF MATTEO AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)398
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights
Matteo against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
24888/03	MATTEO	26/03/2020	26/03/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter “the Convention” and “the Court”),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation of Article 6, paragraph 1, of the Convention established due to the excessive length of civil proceedings, for which the applicant had not received sufficient compensation at domestic level;

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;

Noting that the proceedings at issue had been terminated at the time the Court gave the judgment and that the just satisfaction awarded by the Court for non-pecuniary damage and costs and expenses has been paid to the applicant and considering that the question of individual measures has therefore been resolved;

Recalling that the measures required to guarantee non-repetition of the violation of Article 6, paragraph 1, of the Convention established in this case were examined in the context of the *Giuseppe Mostacciolo (No. 1)* group of cases (see Final Resolution [CM/ResDH\(2015\)155](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

18. CASE OF MENSA AGAINST ITALY AND 2 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2021)154
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Three cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 2021
at the 141st meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
25059/16	Lucia MENSA	18/02/2021
50295/10+	Gino CERFOGLIA AND 44 OTHER APPLICATIONS	14/11/2019
50328/10+	Romedi POLETTI AND 13 OTHER APPLICATIONS	14/11/2019

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

DOCUMENTI

19. CASE OF MOTTOLA AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)400
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
Two cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2021
at the 1420th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Judgment of	Final on
29932/07	MOTTOLA AND OTHERS	04/02/2014 06/09/2018	04/05/2014 06/09/2018
29907/07	STAIBANO AND OTHERS	04/02/2014 06/09/2018	04/05/2014 06/09/2018

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and to the violations of Article 6, paragraph 1, of the Convention and of Article 1 of Protocol No. 1 established due to an unforeseeable change in the interpretation of relevant rules of procedure which deprived the applicants from having access to a court to obtain recognition of a public employment relationship and of the pension entitlements deriving from it;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgments including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2021\)1122](#));

Noting, as regards the individual measures, that following the Court's judgments on the merits, some of the applicants took steps to obtain the reopening of the impugned proceedings, but that these have been unsuccessful due to the lack of provision allowing to reopen civil proceedings following judgments of the Court finding a violation of the Convention;

Noting further that in the subsequent judgments on just satisfaction, the Court awarded the applicants compensation in respect of the pecuniary and non-pecuniary damage incurred and considering that through the payment of these sums the applicants have been put, as far as possible, in the position they would have enjoyed had these violations not occurred;

Taking note with great interest of the information about the ongoing legislative reforms aimed *inter alia* at introducing in the Italian legal system the possibility to seek reopening of civil proceedings, while safeguarding the rights acquired by *bona fide* third parties, and expressing its full support to this initiative;

Welcoming, as regards the general measures, the important guidance provided by the Court of Cassation in 2019 with a view to protecting the parties to court proceedings against the detrimental effects of reversals of jurisprudence when it comes to the procedural rules applied;

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases and

DECIDES to close the examination thereof.

DOCUMENTI

20. CASE OF PEREGO AND ROMANET AGAINST ITALY AND 36 OTHER CASES**Resolution CM/ResDH(2021)192
Execution of the judgments of the European Court of Human Rights
37 cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 2021
at the 1411th 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 the cases listed below and the violations established of Article 6, paragraph 1, of the Convention on account of the excessive length of administrative proceedings;

Recalling the obligation of the respondent State to abide by the decisions adopted under former Article 32 of the Convention as well as its obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party; recalling also that these obligations entail, over and above the payment of any sums awarded by the Committee or by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having examined the information provided by the government indicating the individual measures adopted (see document [DH-DD\(2021\)709](#)) and the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court or the Committee;

Considering that the question of individual measures was resolved in these cases, given that the just satisfaction, when awarded, has been paid to the applicants and the domestic proceedings at issue have been completed;

Recalling that the question of general measures required to guarantee non-repetition of the violations found continues to be examined within the framework of the case of *Abenavoli v. Italy* and that the closure of the cases listed below therefore in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures;

DECLARES that it has exercised its functions under former Article 32 and under Article 46, paragraph 2, of the Convention in the cases listed below as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination of these cases.

DOCUMENTI

21. CASE OF SALVIA AGAINST ITALY AND 1 OTHER CASE**Resolution CM/ResDH(2021)117
Execution of the decisions of the European Court of Human Rights
Two cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 30 June 2021
at the 1408th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
32711/19	Laviero SALVIA	05/11/2020
57512/18+	Claudio SCOTTI AND Ennio DI MARO	19/11/2020

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in these cases the Court, having taken formal note of the friendly settlements reached by the government of the respondent State and the applicants and having been satisfied that the settlements were based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike these cases from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlements were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close their examination.

DOCUMENTI

22. CASE OF SS. META DI GARINEI PIETRO & CO. AND OTHERS AGAINST ITALY

Resolution CM/ResDH(2021)327
Execution of the decision of the European Court of Human Rights
S.S. Meta Di Garinei Pietro & C. and 3 other applications against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 2 December 2021
at the 1419th meeting of the Ministers' Deputies)*

Application No.	Case	Date of the decision
5098/08	S.S. META DI GARINEI PIETRO & C. AND 3 OTHER APPLICATIONS	08/04/2021

The Committee of Ministers, under the terms of Article 39, paragraph 4, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of friendly settlements as they appear in the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Considering that in this case the Court, having taken formal note of the friendly settlement reached by the government of the respondent State and the applicants, and having been satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols, decided to strike this case from its list;

Having satisfied itself that the terms of the friendly settlement were executed by the government of the respondent State,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 39, paragraph 4, of the Convention and

DECIDES to close its examination.

DOCUMENTI

23. PROTOCOLLO N. 15 RECANTE EMENDAMENTO ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Serie dei trattati del Consiglio d'Europa – n. 213

Protocollo n. 15 recante emendamento
alla Convenzione per la salvaguardia
dei Diritti dell'Uomo
e delle Libertà fondamentali

Strasburgo, 24.VI.2013

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa, Rita Pucci. Revisione a cura della dott.ssa Martina Scantamburlo.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

DOCUMENTI

STCE 213 – Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo (Protocollo n. 15), 24.VI.2013 2

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d’Europa e le altre Alte Parti contraenti della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»), firmatari del presente Protocollo,

Vista la Dichiarazione adottata in occasione della Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei Diritti dell’Uomo, tenutasi a Brighton il 19 e il 20 aprile 2012, nonché le Dichiarazioni adottate durante le Conferenze tenutesi a Interlaken il 18 e il 19 febbraio 2010 e a İzmir il 26 e il 27 aprile 2011;

Visto il Parere n. 283 (2013) adottato dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa il 26 aprile 2013;

Considerato che è necessario fare in modo che la Corte europea dei Diritti dell’Uomo (qui di seguito denominata «la Corte») continui a svolgere il suo ruolo preminente nella tutela dei diritti dell’uomo in Europa,

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Alla fine del preambolo della Convenzione è aggiunto un nuovo considerando così redatto:

«Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell’Uomo istituita dalla presente Convenzione,»

Articolo 2

- 1 All’articolo 21 della Convenzione è inserito un nuovo paragrafo 2 così redatto:

«I candidati devono avere meno di 65 anni di età alla data in cui la lista di tre candidati deve pervenire all’Assemblea parlamentare in virtù dell’articolo 22.»
- 2 I paragrafi 2 e 3 dell’articolo 21 della Convenzione diventano rispettivamente i paragrafi 3 e 4 dell’articolo 21.
- 3 Il paragrafo 2 dell’articolo 23 della Convenzione è soppresso. I paragrafi 3 e 4 dell’articolo 23 diventano rispettivamente i paragrafi 2 e 3 dell’articolo 23.

DOCUMENTI

STCE 213 – Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo (Protocollo n. 15), 24.VI.2013 3

Articolo 3

All’articolo 30 della Convenzione, le parole «a meno che una delle parti non vi si opponga» sono soppresse.

Articolo 4

All’articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione, le parole «entro un periodo di sei mesi» sono sostituite dalle parole «entro un periodo di quattro mesi».

Articolo 5

All’articolo 35, paragrafo 3, comma b, della Convenzione, le parole «e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno» sono soppresse.

Disposizioni finali e transitorie**Articolo 6**

- 1 Il presente Protocollo è aperto alla firma delle Alte Parti contraenti della Convenzione, le quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolate da:
 - a la firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o
 - b la firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.
- 2 Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d’Europa.

Articolo 7

Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dell’articolo 6.

Articolo 8

- 1 Gli emendamenti introdotti dall’articolo 2 del presente Protocollo si applicano unicamente ai candidati presenti nelle liste sottoposte all’Assemblea parlamentare dalle Alte Parti contraenti, in virtù dell’articolo 22 della Convenzione, dopo l’entrata in vigore del presente Protocollo.
- 2 L’emendamento introdotto dall’articolo 3 del presente Protocollo non si applica alle cause pendenti in cui una delle parti si sia opposta, prima dell’entrata in vigore del presente Protocollo, alla proposta di una camera della Corte di dichiararsi incompetente a favore della Grande Camera.
- 3 L’articolo 4 del presente Protocollo entrerà in vigore alla scadenza di un periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Protocollo. L’articolo 4 del presente Protocollo non si applica ai ricorsi in merito ai quali la decisione definitiva ai sensi dell’articolo 35,

DOCUMENTI

STCE 213 – Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo (Protocollo n. 15), 24.VI.2013 4

paragrafo 1, della Convenzione sia stata presa prima della data di entrata in vigore dell’articolo 4 del presente Protocollo.

- 4 Tutte le altre disposizioni del presente Protocollo si applicano alla data della sua entrata in vigore, conformemente alle disposizioni dell’articolo 7.

Articolo 9

Il Segretario Generale del Consiglio d’Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d’Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all’articolo 7; e
- d ogni atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d’Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d’Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d’Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi *Capo del Dipartimento*
Francesca Quadri

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 Ornella Rollo, Christian Zanelli, Sonia Cipollone,
Fabio Delmonte e Tiziana De Angelis

Elaborazione grafica Guido Flamini

Si ringraziano la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, l'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nonché, in particolare, i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione.



Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Capo del Dipartimento Francesca Quadri



190840019200