

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2011

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

LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

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

*UFFICIO CONTENZIOSO E PER LA CONSULENZA GIURIDICA*

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

*Legge 9 gennaio 2006, n. 12*

*RELAZIONE AL PARLAMENTO  
per l'anno 2011*



## SOMMARIO

Premessa

I	Il nuovo ruolo della Corte di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti umani	11
	1. Il processo di riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo	11
	1.1 La Conferenza di Smirne	11
	1.2 Cenni sulla Conferenza di Brighton	12
	2. L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU	20
	2.1 Il processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Il dibattito sul rapporto tra le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo	20
II	La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'applicazione della giurisprudenza nazionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea	25
	1. La giurisprudenza nazionale	25
	1.1 Il rapporto tra la Convenzione europea e la Costituzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale	25
	1.2 I principi della Convenzione europea nell'applicazione della giurisprudenza di legittimità e di merito	29
	2. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	32
III	Analisi del contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo	39
	1. Andamento del contenzioso	39
	2. La posizione italiana	41
	2.1 L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	41
	2.2 Analisi per tipologia di violazione	44
	3. Le sentenze di condanna nei confronti dell'Italia	45
	3.1 Violazioni in materia di equo processo (art. 6 CEDU)	45
	3.1.1 Diritto di accesso ad un tribunale	45
	- Sentenza Guadagnino – ricorso n. 2555/03	45
	- Sentenza Ventorino – ricorso n. 357/07	46
	3.1.2 Diritto di accesso ad un tribunale ( <i>immunità parlamentare</i> )	47
	- Sentenza Onorato – ricorso 26218/06	47
	3.1.3 Pubblicità del processo	48
	- Sentenza Capitani e Campanella - ricorso n. 24920/07	48
	- Sentenza Paleari – ricorso n. 55772/08	48
	- Sentenza Pozzi – ricorso n. 55743/08	48
	3.1.4 Retroattività delle leggi di interpretazione autentica	48
	- Sentenza Agrati e altri – ricorsi riuniti nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/090	48
	- Sentenza Maggio e altri - ricorsi riuniti nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08	49

3.1.5 Irragionevole durata del processo	51
- Sentenza Salvatore e altri –ricorsi riuniti nn. 27036/03, 34885/03, 37903/03, 37905/03	51
- Sentenza Capriati –ricorso n. 41062/05	51
- Sentenza Pascarella e altri –ricorsi riuniti nn. 23704/03, 23747/03, 23831/03, 23845/03, 23850/03, 23853/03, 24594/03, 24613/03, 24616/03, 24621/03, 24629/03, 24630/03, 24632/03, 24633/03, 24635/03, 24636/03, 25089/03, 25091/03, 26953/03, 26999/03, 30835/03	51
- Sentenza CE.DI.SA Fortore s.n.c. Diagnostica medica chirurgica – ricorsi nn. 41107/02, 22405/03	51
- Sentenza Violanda Trucchio – ricorsi riuniti nn. 20198/03, 40403/04	51
- Sentenza Selvaggio e altri – ricorsi riuniti nn. 39432/03, 39438/03, 39440/03, 39442/03, 39445/03, 39449/03, 39452/03, 39453/03 39454/03	51
- Sentenza Giusti – ricorso n. 13175/03	51
- Sentenza Facchiano e Maio –ricorso n. 699/03	51
3.2 Violazioni in materia di diritto di elettorato attivo (art. 3, prot. 1, CEDU)	52
- Sentenza Scoppola n. 3 – ricorso n. 126/05	52
3.3 Violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (art. 1, prot. 1, CEDU)	53
- Sentenza Di Marco – ricorso n. 32521/05	53
3.3.1 Espropriazione	53
- Sentenza Farina – ricorso n. 75259/01	53
- Sentenza Fiorello e altri – ricorso n. 67794/01	53
- Sentenza Santinelli e altri – ricorso n. 65141/01	53
- Sentenza De Stefano e altri – ricorso n. 72795/01	53
- Sentenza Iandoli – ricorso n. 67992/01	53
- Sentenza Rivera e Di Bonaventura – ricorso n. 63869/00	53
- Sentenza Casolaro Camilletti – ricorso n. 37178/02	53
- Sentenza De Caterina e altri – ricorso n. 65278/01	54
- Sentenza Macrì e altri – ricorso n. 14130/02	54
- Sentenza Maioli – ricorso n. 18290/02	54
3.3.2 Attribuzione dell'equa soddisfazione	54
- Sentenza Giacobbe e altri – ricorso n. 16041/02	54
- Sentenza Quattrone – ricorso n. 67785/01	54
- Sentenza Genovese e altri – ricorso n. 9119/03	54
- Sentenza Plalam S.P.A. – ricorso n. 16021/02	54
- Sentenza Ucci – ricorso n. 213/04	54
- Sentenza Notarnicola – ricorso n. 64264/01	54
- Sentenza Dedda e Fragassi – ricorso n. 19403/03	54

3.4	Violazioni in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU)	55
	- Sentenza Seferovic – ricorso n. 12921/04	55
3.5	Violazioni in materia di diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)	55
	- Sentenza Di Cecco – ricorso n. 28169/06	55
	- Sentenza Sneersone e Campanella – ricorso n. 14737/09	56
3.6	Violazioni in materia di diritto alla vita (art. 2 CEDU)	58
	- Sentenza G.N. e altri – ricorso n. 43134/05	58
	- Sentenza Alikaj e altri – ricorso n. 47357/08	58
3.7	Violazioni in materia di divieto di trattamenti disumani o degradanti (art. 3 CEDU)	59
	- Sentenza Toumi – ricorso n. 25716/09	59
	- Sentenza Sarigiannis – ricorso n. 14569/05	61
4.	Le sentenze di non violazione	63
4.1	Accesso alla tutela giurisdizionale (art. 6, par. 1 CEDU)	63
	- Sentenza Menarini Diagnostics s.r.l. – ricorso n. 43509/08	63
4.2	Diritto all'istruzione e alla libertà religiosa (art. 2, prot. 1, CEDU)	64
	- Sentenza della Grande Camera Lautsi e altri – ricorso n. 30814/06	64
4.3	Diritto alla vita (art. 2 CEDU)	64
	- Sentenza della Grande Camera Giuliano e Gaggio – ricorso n. 23458/02	64
5.	Le decisioni	65
5.1	Le decisioni di irricevibilità	65
5.2	Le decisioni di radiazione dal ruolo	70
6.	Affari contenziosi conclusi nei primi mesi del 2012	72
6.1	Assegnazione frequenze televisive – Il caso <i>Centro Europa 7 srl e Di Stefano c. Italia</i>	72
6.2	Legge elettorale – Il caso <i>Saccomando ed altri c. Italia</i>	72
7.	Affari contenziosi pendenti	74
7.1	Richieste di asilo - Regolamento di Dublino	74
8.	I regolamenti amichevoli	75
9.	I risarcimenti	75
10.	L'azione di rivalsa	76
IV	I temi sensibili evidenziati dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo	81
1.	Le pronunce della Corte e l'abuso del diritto	81
2.	L'esecuzione delle sentenze della Corte e l'impatto sull'ordinamento interno: problematiche	83
2.1	Esecuzione delle pronunce ed obblighi di adeguamento. Condizioni e limiti alle espulsioni – I casi <i>Seferovic e Hamidovic</i>	83
2.2	Esecuzione delle pronunce ed obblighi di adeguamento in materia di ordine pubblico – Il caso <i>Giuliani e Gaggio c. Italia</i>	85

2.3	Esecuzione delle pronunce e obblighi di adeguamento in materia di diritto all'istruzione e libertà religiosa – Il caso <i>Lautsi c. Italia</i>	86
3.	Particolari tematiche evidenziate da pronunce riguardanti altri Stati	87
3.1	La fecondazione medicalmente assistita eterologa dinanzi alla Grande Camera – Il caso <i>S.H. ed altri c. Austria</i>	87
3.2	Equità del processo – I casi <i>Al Khawaja e Tahery c. Regno Unito</i>	88
3.3	Applicazione del criterio dell'importanza del pregiudizio (art. 35, n. 3, lett. <i>b</i> , CEDU)	89
3.4	Espulsione dello straniero – Il caso <i>Al Hanchi c. Bosnia-Erzegovina</i>	90
V	Esecuzione degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo	95
1.	Il piano d'azione	95
2.	Misure generali in materia di durata delle procedure giudiziarie	96
2.1	Premessa	96
2.2	Il piano d'azione sulla durata delle procedure giudiziarie	96
2.3	Interventi normativi in materia di giustizia	97
2.3.1	Iniziative per il superamento del rimedio Pinto	97
2.3.2	Interventi in materia di organizzazione giudiziaria	98
2.3.3	Mediazione e conciliazione in materia civile	99
2.3.4	Altri interventi per la razionalizzazione e la riduzione dei tempi processuali	102
3.	Misure generali in materia di sovraffollamento delle carceri	103
3.1	Il provvedimento cd. <i>svuota carceri</i>	103
3.2	Il cd. <i>piano carceri</i> e il nuovo regolamento penitenziario	103
4.	Misure generali in materia di espropriazioni	104
4.1	L'adeguamento del Testo Unico sulle espropriazioni (d.p.r. n. 327 del 2001)	104
5.	Misure generali in materia di fallimento	105
VI	Il controllo dell'esecuzione	109
1.	Le risoluzioni adottate nei confronti dell'Italia	109
VII	Documenti	113
1.	Elenco delle decisioni di irricevibilità e radiazione dal ruolo	113
2.	Elenco delle risoluzioni	114
2.1	Risoluzione <i>Cordova ed altri</i>	115
2.2	Risoluzione <i>Grava ed altri</i>	117
2.3	Risoluzione <i>Scoppola</i>	119
2.4	Risoluzione <i>Lombardi Vallauri</i>	122
2.5	Risoluzione <i>Zagaria ed altri</i>	125
2.6	Risoluzione <i>Bocellari – Rizza ed altri</i>	127
2.7	Risoluzione <i>Chizzotti ed altri</i>	130
2.8	Risoluzione <i>F.C.B. ed altri</i>	132

## PREMESSA

La relazione relativa all'attività compiuta nel corso del 2011, si inserisce in un momento di particolare attenzione rivolta verso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Governo, la Corte Costituzionale e gli organi di giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile si trovano oggi ad affrontare, ognuno per quanto di competenza, una complessa problematica, concernente il rapporto con le corti sovranazionali, tra le quali quella di Strasburgo. La situazione si è resa ancor più interessante in relazione ai rapporti tra le decisioni di Strasburgo e quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea, dopo il recepimento nella Carta di Nizza dei principi in materia di diritti umani contenuti nella Convenzione di Roma. Al centro del dibattito si è posto, così, soprattutto il ruolo "sussidiario" della giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sul futuro della Corte di Strasburgo, è stata recentemente tenuta una Conferenza di alto livello a Brighton, organizzata dal Regno Unito, il giudice eletto del quale è attualmente Presidente della Corte. Il Governo italiano ha partecipato con una ristrettissima delegazione.

Nella dichiarazione finale di Brighton si è posta in evidenza l'opportunità di rivedere sia il meccanismo di esecuzione delle sentenze della Corte, al cui coordinamento la legge 9 gennaio 2006, n. 12, ha preposto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia i limiti degli indennizzi disposti dalla Corte, nel rispetto del ruolo sussidiario che essa deve avere e che è stato opportunamente ribadito.

In attesa degli sviluppi della riforma, la relazione illustra i risultati principali del lavoro di monitoraggio e coordinamento svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso del periodo di riferimento ai fini di una corretta esecuzione delle decisioni assunte dalla Corte nei confronti dell'Italia. Particolare attenzione è posta alle decisioni riguardanti altri Paesi, soprattutto per i principi applicabili in via generale.

*Il Sottosegretario di Stato*





IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE DI STRASBURGO  
NEL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

---



# I IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE DI STRASBURGO NEL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

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

### 1.1 La Conferenza di Smirne

Il 27 aprile 2011, a conclusione della Conferenza tenuta a Izmir (Smirne), è stato adottato un documento con il quale, pur riconoscendosi lo straordinario contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo alla tutela dei diritti umani in Europa, si riafferma fortemente l'importanza, già emersa nella precedente Conferenza dei Ministri di Interlaken (18 – 19 febbraio 2010), di scoraggiare linee di azione della Corte che producano l'effetto di incrementare lo sviluppo del contenzioso riferito a questioni bagattellari o teso a sollecitare una revisione della giurisprudenza nazionale. In tale contesto, gli Stati hanno confermato gli obblighi per interventi tesi a diminuire il carico di lavoro della Corte, avanti alla quale, al 31 agosto 2011, pendevano oltre 150.000 ricorsi non decisi, ed a disincentivare i ricorsi infondati, eventualmente mediante la previsione di un contributo agli oneri di giustizia.

In tal senso, le decisioni di Smirne hanno preso atto che le disposizioni introdotte dal Protocollo n° 14, pur avendo fornito finora risultati incoraggianti, non sono sufficienti a fornire una soluzione duratura e globale ai problemi del sistema giudiziario della Convenzione. Si è quindi ravvisata la necessità di proseguire la riflessione strategica a lungo termine sul ruolo futuro della Corte.

Ha formato oggetto di attenzione, in particolare, il nuovo criterio di ricevibilità adottato nel Protocollo n° 14, il quale – esaltando la “significatività” della violazione lamentata - non ha ancora sortito l'effetto voluto; è stato dunque invitato il Comitato dei Ministri ad elaborare criteri di ammissibilità più efficaci, ribadendosi l'essenzialità del principio *de minimis non curat praetor* già affermato a Interlaken e assicurando, soprattutto, che i casi siano trattati in conformità con il principio di sussidiarietà, riconoscendo il ruolo primario della giurisprudenza nazionale nell'interpretazione del diritto interno.

Nell'esprimere compiacimento per il miglioramento delle prassi seguite nell'adottare misure cautelari, la Conferenza ha sottolineato che la Corte non è un tribunale d'impugnazione cautelare, esprimendo l'idea che anche il trattamento delle richieste di provvedimenti provvisori – frequenti in tema di asilo e immigrazione - debba avvenire in piena conformità con il principio di sussidiarietà e sulla base di una valutazione dei fatti e delle circostanze del singolo caso e non sulla base dei precedenti giurisprudenziali della Corte.

Gli Stati sono stati nuovamente invitati a garantire efficaci rimedi giurisdizionali interni, siano essi di natura specifica o generale, che prevedano la possibilità di provvedimenti giudiziari su una presunta violazione della Convenzione e, se del caso, consentano un indennizzo, nonché ad assicurare che i programmi di formazione professionale dei giudici, dei pubblici ministeri e degli altri operatori della giustizia e della sicurezza forniscano informazioni adeguate in merito alla giurisprudenza della Corte relativa ai loro rispettivi campi professionali.

Considerando la necessità di adeguate misure nazionali per contribuire attivamente a diminuire il numero dei ricorsi alla Corte di Strasburgo, la Conferenza di Smirne ha altresì ipotizzato, su proposta di alcuni Stati, di introdurre una procedura che consenta alle giurisdizioni nazionali di ultima istanza di chiedere pareri consultivi della Corte relativamente alla interpretazione e all'applicazione della Convenzio-

ne, sì da evitare futuri accertamenti di violazioni. Si tratterebbe di un meccanismo simile a quella del rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, ma verosimilmente non vincolante.

Sviluppando un'idea già evidenziata nel corso della Conferenza di Interlaken, la Conferenza di Smirne ha ipotizzato la possibilità di introduzione di una procedura semplificata per la modifica della Convenzione in materia di questioni organizzative relative alla Corte. Nuovi scenari potrebbero godere, quindi, di una marcata flessibilità.

Infine, il Piano di *Follow Up* di Smirne ha preso atto del rilievo ormai assunto, per la riduzione del contenzioso, dall'esistenza di sentenze-pilota da parte della Corte e ha ribadito l'importanza delle procedure di esecuzione sotto la responsabilità condivisa degli Stati e del Comitato dei Ministri.

## 1.2 Cenni sulla Conferenza di Brighton

A seguito delle indicazioni sul ruolo e sul futuro della Corte emerse nelle Conferenze di Interlaken e di Smirne e in vista della terza Conferenza ad alto livello sul futuro della Corte che si sarebbe tenuta a Brighton, la Corte europea ha predisposto una "Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton", adottata il 20 febbraio 2012 dall'adunanza plenaria.<sup>1</sup> Con essa, essen-

---

<sup>1</sup> L'Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton (adottata il 20 feb 2012) formava oggetto di traduzione dall'inglese a cura del Ministero della Giustizia - Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani, la quale veniva pubblicata sul sito della Corte. Detta traduzione si riporta di seguito:

"Opinione preliminare della Corte in preparazione della Conferenza di Brighton  
(adottata dalla Corte in seduta plenaria il 20 febbraio 2012)

Introduzione: situazione e principi di riferimento

1. La Conferenza Ministeriale di Brighton, annunciata dalla presidenza del Regno Unito del Consiglio d'Europa, sarà la terza Conferenza di alto livello nello spazio di appena due anni dedicata al sistema della Corte e della Convenzione. Questo percorso, che ha avuto inizio ad Interlaken nel 2010 ed è poi proseguito ad Izmir nel 2011, costituisce il seguito delle discussioni che hanno portato all'adozione del Protocollo n. 14 nel 2004 e al Rapporto dei Saggi [Report of the Group of Wise Persons] presentato al Comitato dei Ministri nel 2006.

2. Il punto di partenza di tali iniziative è la riconferma, da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, del loro impegno verso il sistema della protezione dei diritti umani istituito dalla Convenzione e verso la Corte. Tale impegno comporta di compiere ogni sforzo possibile per assicurare i diritti e le libertà della Convenzione a livello nazionale e di accettare che tali sforzi siano soggetti ad un controllo giurisdizionale a livello europeo; presuppone inoltre che la Corte, in qualità di organo giudiziario cui è attribuito il compito di esercitare tale controllo, sia adeguatamente finanziata e composta da giudici altamente qualificati ed indipendenti. L'indipendenza della magistratura quale presupposto per lo stato di diritto [rule of law] si applica alla Corte così come avviene per gli organi giurisdizionali a livello nazionale.

3. Nel riconfermare il proprio impegno nei confronti di tale sistema, gli Stati hanno anche confermato la loro adesione al diritto di presentare ricorsi individuali poiché questo è al cuore del sistema della Convenzione. È il ricorso individuale che fa scattare la verifica del rispetto della Convenzione e che consente alla Corte di identificare i problemi a livello nazionale. Allo stesso tempo è pienamente riconosciuto e deve essere rafforzato il ruolo dei tribunali nazionali quali attori nel sistema della Convenzione e quali garanti primari dei diritti e delle libertà da questa protetti. È evidenziata l'importanza del dialogo tra i tribunali nazionali e la Corte di Strasburgo.

4. Un elemento chiave nel processo avviato ad Interlaken è stato l'accresciuto riconoscimento del fatto che la responsabilità dell'effettivo funzionamento della Convenzione deve essere condivisa. La Corte in linea di principio non dovrebbe, e in pratica non può, assumersi l'intero onere del lavoro generato dall'attuazione della Convenzione.

5. Un tema centrale è quello della necessità di assicurare che la Corte sia in una posizione che le consenta di trattare celermente le cause che le vengono sottoposte. Rimane tuttavia una situazione di squilibrio tra il carico di lavoro della Corte e la sua capacità.

6. Le tre principali componenti del carico di cause da esaminare possono essere identificate nelle seguenti: il massiccio afflusso di ricorsi irricevibili; l'ampio numero di cause seriali; e l'accumulo di cause potenzialmente fondate e non seriali.

---

Quali misure sono state prese dalla Corte?

Pre-Interlaken

7. La Corte, già prima di Interlaken, aveva preso diverse misure mirate ad accrescere l'efficacia del sistema della Convenzione. Essa ha pertanto sviluppato la procedura della sentenza pilota [pilot judgment procedure] per rispondere alla proliferazione delle violazioni strutturali e sistematiche in grado di generare un ampio numero di ricorsi provenienti da diversi paesi. Ha anche adottato una politica di prioritizzazione con lo scopo di concentrare le sue risorse, ed in particolare quelle della Cancelleria, sulle cause la cui decisione avrà il maggior impatto sul rafforzamento degli obiettivi della Convenzione nonché su quelle che sollevano le ipotesi più gravi di violazione dei diritti umani.

Protocollo n. 14

8. Dopo Interlaken e la successiva entrata in vigore del Protocollo n. 14, la Corte ha cercato in particolare di dare il massimo effetto al meccanismo del Giudice Unico mediante il quale un unico giudice, assistito da un relatore della Cancelleria, svolge una funzione di filtro. I risultati ottenuti dall'utilizzo di questa nuova procedura e dalla ristrutturazione della Cancelleria sono stati enormi, con un aumento di oltre il 30% di ricorsi decisi in questo modo in appena un anno. Tali risultati hanno consentito di prevedere una situazione in cui, per quanto riguarda il filtraggio, vi sarà un equilibrio tra le cause nuove e quelle decise ed una progressiva eliminazione dell'attuale arretrato. Come già indicato dalla Corte, il raggiungimento di questa situazione è condizionato dalla disponibilità di risorse aggiuntive per la Cancelleria, che potrebbero avere la forma di distacchi temporanei dagli Stati Contraenti.

9. Per quanto riguarda le altre innovazioni del Protocollo n. 14, la nuova competenza dei comitati di tre giudici [three judges committees] ai sensi dell'articolo 28 § 1 (b) ha cominciato a produrre i suoi effetti. I Comitati stanno gradualmente prendendo il posto delle Camere per quanto riguarda la decisione delle cause seriali. La Corte ha già ampiamente razionalizzato la sua procedura di trattazione di queste cause semplici, tuttavia è conscia che un esame più efficace e spedito delle cause seriali non costituisce una risposta a lungo termine a tale fenomeno. Anzi, più la Corte diviene efficiente nel trattare tali cause, più attrarrà cause di questo tipo, senza necessariamente affrontarne le motivazioni di fondo.

10. Il criterio di ricevibilità, previsto dall'articolo 35 § 3 (b) della Convenzione, dello svantaggio rilevante deve ancora raggiungere l'impatto previsto dagli autori del Protocollo. Finora la Corte ha applicato tale disposizione ad una trentina di cause e potrebbe utilizzare questo criterio con maggiore frequenza in futuro quando si sarà sviluppata la giurisprudenza e quando, a partire dal 1° giugno 2012, potranno utilizzarlo i Giudici Unici.

Seguito di Interlaken e Izmir

(a) Regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali

11. In risposta alle raccomandazioni formulate ad Interlaken e Izmir, la Corte ha ulteriormente sviluppato la sua pratica relativamente ai regolamenti amichevoli ed alle dichiarazioni unilaterali con il risultato che il numero di ricorsi decisi in questo modo è aumentato in modo significativo. Nel 2010 vi è stato un aumento del 94% di queste decisioni e nel 2011 di un ulteriore 25%.

(b) Misure provvisorie in virtù dell'articolo 39 del Regolamento

12. Una particolare preoccupazione espressa nell'ambito della Conferenza di Izmir è stata quella relativa all'aumento dell'afflusso di richieste di misure provvisorie in virtù dell'articolo 39 del Regolamento. Nel 2011 la Corte ha riorganizzato la propria modalità interna di trattazione di tali richieste urgenti ed ha modificato le sue procedure sia livello giudiziario che amministrativo. Ha anche rivisto le sue direttive in materia di pratica e, attraverso il suo Presidente, ha reso una dichiarazione pubblica sulla situazione. Le misure adottate hanno prodotto i loro effetti rapidamente, riportando questo aspetto del procedimento ad un ritmo più normale.

(c) Coerenza ed adesione

13. La Corte ha già tenuto conto dell'accento posto dalle due conferenze di alto livello sulla necessità di un alto grado di coerenza nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione da una causa all'altra.

14. Al riguardo, benché sia appurato che nella giurisprudenza di Strasburgo non vi è una dottrina formale del precedente, la Corte ha a lungo riconosciuto che "è nell'interesse della certezza del diritto, della prevedibilità e della parità davanti alla legge che essa non si discosti, senza motivi cogenti, dai precedenti fissati nelle cause anteriori".

15. Il meccanismo della Convenzione per evitare l'incoerenza della giurisprudenza è costituito dalla Grande Camera. Accanto a tale strumento formale, la Corte ha altri meccanismi a disposizione per individuare e risolvere i potenziali problemi di incoerenza. A seguito della Conferenza di Interlaken, il Giurista della Corte li ha descritti in una nota trasmessa a tutti gli Agenti di governo.

16. La Corte ha continuato a riflettere sui miglioramenti. Per quanto riguarda la rinuncia alla giurisdizione da parte delle Camere a favore della Grande Camera (articolo 30), la Corte sta valutando di apportare un emendamento al Regolamento della Corte (articolo 72 del Regolamen-

to) che renda obbligatorio per una Camera rinunciare alla sua giurisdizione laddove essa prevede che si discosterà dalla giurisprudenza consolidata. Alla luce dell'importanza dell'obiettivo perseguito nonché del dichiarato attaccamento degli Stati alla coerenza nella giurisprudenza, si spera che essi si astengano dall'opporvi a tale rinuncia.

(d) Informazioni

17. Rispondendo direttamente ad Interlaken e Izmir, la Corte ha anche compiuto un notevole sforzo per aumentare le informazioni disponibili sulla sua procedura ed in particolare sulle condizioni per la ricevibilità. Pertanto la Corte ha pubblicato una dettagliata guida sulla ricevibilità, ora disponibile in 14 lingue grazie soprattutto al contributo di diversi Stati. Alla fine dello scorso anno ha messo in linea sul suo sito internet una lista di controllo per la ricevibilità [admissibility checklist], formata da una successione progressiva di domande per aiutare i potenziali ricorrenti a capire i motivi per i quali il loro ricorso potrebbe essere dichiarato irricevibile. È stato anche realizzato un breve video sulla ricevibilità che ha lo scopo di comunicare in un modo pratico e semplice il fatto che il 90% circa dei ricorsi non soddisfa i requisiti di ricevibilità, e che indica quali sono tali requisiti.

18. In conclusione, la Corte ha prontamente ed efficacemente risposto alle preoccupazioni sollevate ad Interlaken e Izmir ed ha proseguito nel percorso di riforma assegnatole. Continua a riflettere su ulteriori misure per razionalizzare e ottimizzare le sue procedure e i suoi metodi di lavoro ed i frutti di tale riflessione alimenteranno la Conferenza di Brighton.

Adozione o valutazione di nuove misure da parte della Corte

19. L'analisi del carico di lavoro della Corte mostra che vi sono diverse categorie di cause, ciascuna delle quali richiede una risposta diversa. Tali categorie sono identificate dalla politica di prioritizzazione della Corte che gli Stati, sia ad Interlaken che ad Izmir, hanno incoraggiato la Corte a perseguire. Più globalmente queste possono essere suddivise in: cause prioritarie (categorie I–III), cause non-prioritarie ma non-seriali (categoria IV), cause seriali (categoria V) e cause irricevibili (categorie VI e VII).

Cause irricevibili

20. Le misure adottate per razionalizzare il filtraggio con la procedura del Giudice Unico sono state esposte prima. Sono previste ulteriori misure, tra cui un'applicazione più rigorosa della regola dei sei mesi (articolo 35 § 1) e l'estensione all'intera Cancelleria e a tutti gli Stati dei metodi di lavoro sviluppati con questa procedura. Nel contesto di un'eventuale futura riforma è da evidenziare che, quale che sia il sistema adottato, sarà sempre necessario un attento filtraggio dei ricorsi in entrata e ciò, come già detto, avrà delle implicazioni in termini di risorse connesse con il volume delle cause in entrata (vedi sopra paragrafo 8).

Cause seriali

21. All'inizio del 2012 vi sono circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte. 10.800 di queste sono state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte non è in grado di trattare tutte queste cause entro un lasso di tempo ragionevole. Sono cause che in genere riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l'adozione di misure generali efficaci e in cui la loro origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota [leading or pilot judgment] ed è già stato determinato il punto di diritto di fondo. La Corte prevede di introdurre una prassi per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una "sentenza per default" ["default judgment"] con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un risarcimento.

Cause non-seriali non-prioritarie

22. L'accumulo di cause non-seriali di merito (al momento circa 19.000 con 4.600 nuovi ricorsi nel 2011) che non rientrano nelle prime tre categorie costituisce un problema particolarmente grave dato che queste possono sollevare questioni serie relative, ad esempio, al giusto processo, al rispetto per la vita privata o alla libertà di espressione ed associazione. Inoltre, l'esame dell'esercizio di questi diritti può anche rivelare serie violazioni dei diritti di fondo compresi nelle tre principali categorie di priorità.

23. Allo stesso tempo, molte di queste cause possono essere trattate sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte ai sensi dell'articolo § 1 (b) e pertanto con una procedura sommaria del Comitato. La Corte prevede una più ampia interpretazione di tale nozione che è stata finora applicata esclusivamente nell'ambito delle cause seriali. Tale impostazione è pienamente conforme all'oggetto ed 19. L'analisi del carico di lavoro della Corte mostra che vi sono diverse categorie di cause, ciascuna delle quali richiede una risposta diversa. Tali categorie sono identificate dalla politica di prioritizzazione della Corte che gli Stati, sia ad Interlaken che ad Izmir, hanno incoraggiato la Corte a perseguire. Più globalmente queste possono essere suddivise in: cause prioritarie (categorie I–III), cause non-prioritarie ma non-seriali (categoria IV), cause seriali (categoria V) e cause irricevibili (categorie VI e VII).

#### Cause irricevibili

20. Le misure adottate per razionalizzare il filtraggio con la procedura del Giudice Unico sono state esposte prima. Sono previste ulteriori misure, tra cui un'applicazione più rigorosa della regola dei sei mesi (articolo 35 § 1) e l'estensione all'intera Cancelleria e a tutti gli Stati dei metodi di lavoro sviluppati con questa procedura. Nel contesto di un'eventuale futura riforma è da evidenziare che, quale che sia il sistema adottato, sarà sempre necessario un attento filtraggio dei ricorsi in entrata e ciò, come già detto, avrà delle implicazioni in termini di risorse connesse con il volume delle cause in entrata (vedi sopra paragrafo 8).

#### Cause seriali

21. All'inizio del 2012 vi sono circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte. 10.800 di queste sono state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte non è in grado di trattare tutte queste cause entro un lasso di tempo ragionevole. Sono cause che in genere riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l'adozione di misure generali efficaci e in cui la loro origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota [leading or pilot judgment] ed è già stato determinato il punto di diritto di fondo. La Corte prevede di introdurre una prassi per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una "sentenza per default" ["default judgment"] con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un risarcimento.

#### Cause non-seriali non-prioritarie

22. L'accumulo di cause non-seriali di merito (al momento circa 19.000 con 4.600 nuovi ricorsi nel 2011) che non rientrano nelle prime tre categorie costituisce un problema particolarmente grave dato che queste possono sollevare questioni serie relative, ad esempio, al giusto processo, al rispetto per la vita privata o alla libertà di espressione ed associazione. Inoltre, l'esame dell'esercizio di questi diritti può anche rivelare serie violazioni dei diritti di fondo compresi nelle tre principali categorie di priorità.

23. Allo stesso tempo, molte di queste cause possono essere trattate sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte ai sensi dell'articolo § 1 (b) e pertanto con una procedura sommaria del Comitato. La Corte prevede una più ampia interpretazione di tale nozione che è stata finora applicata esclusivamente nell'ambito delle cause seriali. Tale impostazione è pienamente conforme all'oggetto ed allo scopo del Protocollo n. 14. Ancora una volta la Corte ritiene che tale impostazione debba essere supportata dalla responsabilità condivisa degli Stati - oltre allo specifico Stato convenuto - rispetto al sistema ed alla corrispondente necessità di tenere conto della giurisprudenza consolidata della Corte. Quando una causa può essere determinata in questo modo perché in effetti è manifestamente fondata, ci si può aspettare che gli Stati convenuti proponano dei regolamenti amichevoli oppure, se del caso, delle dichiarazioni unilaterali secondo una procedura di comunicazione semplificata o "leggera" in cui l'intervento del Cancelliere e l'aspetto giudiziario sarebbero minimi.

#### Cause prioritarie

24. Se le cause prioritarie sono risolte fuori della Corte e se si fa uso di una procedura sommaria per una porzione ben più ampia di cause non-seriali, la Corte avrà più tempo e risorse da dedicare alle cause che rientrano nelle prime tre categorie prioritarie. All'inizio del 2012 queste sono state circa 6.000. Nel 2011 sono stati ricevuti circa 1.500 ricorsi di questo tipo. Nel 2012 e successivamente la Corte intensificherà ulteriormente i suoi sforzi rispetto a tali cause. Queste sono cause che non sono riservate esclusivamente alle Camere: un ricorso altamente prioritario può essere deciso sulla base della giurisprudenza consolidata o può avere una natura seriale, o può avere entrambe le caratteristiche, e dunque può essere adatto per essere sottoposto ad un comitato, non perdendo tuttavia il suo status di priorità. Un esempio in tal senso può essere quello del problema cronico delle condizioni carcerarie che si riscontra in alcuni paesi.

#### Questioni per la Conferenza di Brighton

##### Scopo

25. La motivazione principale del processo di riforma è di assicurare che il carico di lavoro della Corte abbia una dimensione gestibile e che sia costituito da cause che sollevano importanti questioni rispetto alla Convenzione. La Corte può sottoscrivere questo scopo generale a due condizioni: la prima è che sia preservato il diritto di ricorso individuale e la seconda che siano posti in essere efficaci meccanismi (internazionali o nazionali) per regolare le cause fondate che la Corte non è in grado di trattare.

##### Attuazione interna

26. È comunemente condiviso che l'efficacia a lungo termine, se non la sopravvivenza, del sistema della Convenzione dipende da una migliore attuazione a livello nazionale. La Corte confida che tali questioni saranno trattate dalla Conferenza di Brighton e auspica che al riguardo emergano idee innovative. In particolare sottolinea l'importanza dell'effettiva attuazione da parte degli Stati

delle sentenze pilota e del prestare una seria attenzione alle implicazioni delle sentenze nei confronti degli altri Stati. La Corte dal canto suo proseguirà nei suoi sforzi tesi ad assicurare una migliore diffusione della giurisprudenza anche nelle lingue nazionali. La Corte ha creato un istituto di formazione giudiziaria dopo aver ricevuto il finanziamento del Human Rights Trust Fund [Fondo fiduciario dei diritti umani]. Il programma inizierà ad essere operativo ad aprile di quest'anno.

#### Dialogo con i tribunali nazionali

27. Un aspetto importante dell'attuazione interna è quello del dialogo rinforzato tra Strasburgo ed i tribunali nazionali. Nel perseguimento di tale dialogo la Corte ha regolarmente degli incontri di lavoro con i supremi organi giurisdizionali nazionali. Il dialogo giudiziario è possibile anche attraverso le sentenze. Un esempio recente è dato dalla sentenza della Grande Camera nella causa *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito*. La Supreme Court del Regno Unito aveva comunicato a Strasburgo i suoi timori su quanto percepiva essere un'applicazione inflessibile della giurisprudenza della Corte rispetto all'equità di appoggiarsi alle prove "de relato", senza dare un'adeguata attenzione agli aspetti specifici delle norme di procedura penale del paese. Tale opinione è stata attentamente esaminata dalla Corte ed ha ricevuto un'ampia risposta nella sentenza della Grande Camera.

28. Nel quadro di una più ampia riflessione sulle riforme future si sta valutando la necessità di una nuova procedura di dialogo tra i tribunali nazionali e la Corte europea che abbia la forma di una giurisdizione di consulenza [advisory opinion jurisdiction]. La Corte è del parere che tale questione merita ulteriore riflessione. Sarà dunque diffuso sull'argomento un documento di riflessione preparato dalla Corte.

#### Indipendenza e status dei giudici

29. La presenza nella Corte di Giudici altamente qualificati ed indipendenti è di essenziale importanza sia per assicurare la qualità delle sue sentenze che per garantire che queste abbiano un peso sufficiente. Per raggiungere questo obiettivo si auspica che si continui a riflettere sui processi di selezione a livello nazionale così come sul nuovo panel consultivo. Lo status dei Giudici deve essere tale da attrarre candidati adeguatamente qualificati. Ciò dovrebbe comprendere l'esame delle condizioni alle quali i Giudici torneranno ai loro paesi di origine alla fine del loro mandato. Potrebbe anche essere opportuno rivalutare l'attuale limite d'età per i Giudici dato che, ora che i mandati non sono rinnovabili, questo è un aspetto meno importante. L'attuale sistema può impedire a Giudici di esperienza di completare l'intero mandato se non addirittura escludere la loro candidatura.

#### Accesso alla Corte

30. Per quanto riguarda la questione dell'accesso alla Corte, è importante confermare l'opposizione della Corte ad ostacoli quali tasse [fees] e l'obbligo di rappresentanza legale, sia per motivi di principio che pratici.

31. Per quanto riguarda la possibilità di introdurre un nuovo criterio per la ricevibilità, la Corte ritiene che nel contesto delle discussioni per una riforma a lungo termine sarebbe certamente giustificato un riesame delle attuali condizioni di ricevibilità. La Corte non è tuttavia convinta che un ritocco dei criteri di ricevibilità o l'aggiunta di altri (piuttosto che escludere le cause dall'esame per altri motivi) avrebbe un impatto rilevante sul suo carico di lavoro.

32. Per quanto riguarda la proposta specifica di un criterio legato alla misura in cui i ricorsi siano stati debitamente esaminati o meno dai tribunali nazionali, la Corte ritiene che tale principio, in pratica, regoli l'esame da essa effettuato dei ricorsi, sia per quanto riguarda la norma dell'esaurimento delle vie di ricorso che la questione di sapere se un ricorso sia "manifestamente infondato". Nella misura in cui un tale criterio miri a ridurre il carico di lavoro della Corte, è probabile che per valutare se i tribunali hanno proceduto al dovuto - o adeguato - esame o se hanno commesso un errore manifesto, la Corte dovrebbe comunque effettuare un esame sistematico ed approfondito.

#### Clausola del tramonto ("sunset clause")

33. La Corte è fermamente contraria alla cosiddetta "clausola del tramonto" ("sunset clause") per la quale i ricorsi che non siano comunicati prima dello scadere di un determinato lasso di tempo sarebbero automaticamente estinti. L'effetto arbitrario di una tale disposizione mal si accorda con il principio dello stato di diritto. Oltre a ciò, molto probabilmente, avrebbe l'effetto non voluto di far aumentare il numero dei ricorsi forse inutilmente comunicati.

#### Selezione dei ricorsi da trattare

34. La Corte non esclude la possibilità che, se il carico di lavoro continua ad aumentare, in futuro diventerà necessario prevedere l'introduzione di nuovi limiti al numero di ricorsi da trattare. La "sunset clause" è una possibilità che, come evidenziato sopra, la Corte ritiene inaccettabile. Un'altra possibilità sarebbe quella di poterli scegliere. Se fosse necessario adottare quest'approccio, la Corte preferirebbe ricorrere al criterio già esistente della "giurisprudenza consolidata". Con questo criterio, dove c'è una giurisprudenza consolidata, la Corte esaminerebbe il merito di un ricorso in seduta plenaria solo se ciò fosse imposto dal rispetto dei diritti umani ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione. Le cause ricevibili che non soddisfino tale criterio dovrebbero essere trattate fuori dalla Corte mediante una diversa procedura internazionale oppure mediante il rinvio ad un meccanismo nazionale.

---

#### Cause seriali

35. Queste cause, malgrado il loro carattere seriale, sollevano questioni che toccano l'effettivo funzionamento dello stato di diritto. Inoltre, l'incapacità di risolvere i problemi che ne sono alla radice mette in pericolo la missione del Consiglio d'Europa di promuovere la democrazia e lo stato di diritto. La Conferenza di Brighton dovrebbe pertanto cercare di identificare delle soluzioni a questo fenomeno che sollevino la Corte dall'onere di trattarle e deciderle, e che dunque affrontino le questioni che ne sono alla radice. La Corte ritiene che l'esame di un così grande numero di ricorsi seriali non è compatibile con il funzionamento di un tribunale internazionale. La Corte è dell'opinione che gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero compiere maggiori sforzi a livello sia collettivo che singolo per affrontare le situazioni strutturali ed endemiche che generano le cause seriali. Le risorse e le competenze del Consiglio d'Europa potrebbero essere meglio sfruttate per assistere gli Stati a risolvere questi problemi spesso antichi e profondamente radicati. Lo scopo deve essere quello di individuare e correggere le cause a livello legislativo ed amministrativo di tali situazioni e di istituire dei meccanismi nazionali per offrire una riparazione a chi ne patisce gli effetti.

#### Esecuzione

36. Un settore chiave è quello dell'esecuzione delle sentenze, la cui efficacia ha un riflesso diretto sul carico di lavoro della Corte ed anche sui diritti e le libertà di tutti coloro che sono toccati dall'esistenza di una fonte di violazione. In particolare, per quanto riguarda le violazioni strutturali ed endemiche che generano le cause seriali, il processo corrente deve essere rafforzato e le attività e le risorse del Consiglio d'Europa dovrebbero essere ottimizzate al fine di affrontare queste situazioni. La Corte desidera evidenziare in particolare la necessità di assicurare delle misure generali sollecite e globali che seguano all'adozione di una sentenza pilota.

#### Termine di sei mesi

37. La Corte sta già prevedendo un'applicazione più rigida del termine di sei mesi, ma per i fini degli emendamenti futuri alla Convenzione, è forse ormai giunto il momento di valutare se tale periodo, che era perfettamente ragionevole 50 anni fa, resti adeguato nell'attuale società digitale che dispone di strumenti di comunicazione rapidi. Avendo riguardo per i termini equivalenti nelle procedure nazionali, potrebbe essere possibile ridurre considerevolmente detto termine.

#### Rinuncia [relinquishment]

38. Come evidenziato sopra, la Corte desidera far divenire un obbligo nel suo Regolamento quella che è la possibilità per una Camera di rinunciare alla sua giurisdizione ai sensi dell'articolo 30 quando prevede di non seguire la giurisprudenza consolidata. Affinché tale misura sia effettiva, gli Stati dovrebbero rinunciare al diritto di opporsi alla rinuncia in favore della Grande Camera. Di conseguenza bisognerebbe prendere in considerazione di eliminare dalla Convenzione tale diritto.

#### Giudici ad hoc

39. La Corte riconosce che il sistema di selezione dei Giudici ad hoc del Protocollo 14 costituisce un progresso in termini di indipendenza obiettiva. Tuttavia, se gli Stati dovessero scegliere un Giudice ad hoc tra i Giudici eletti in carica, ciò risolverebbe sia i problemi di legittimità che quelli di indipendenza e aumenterebbe l'efficienza riducendo i costi.

#### Adesione dell'UE

40. Dalla presentazione di una bozza di Trattato di adesione al Comitato dei Ministri nell'ottobre del 2011, sembra che il processo sia in una situazione di stallo. Dopo una trentina di anni di discussioni quel che emerge è la mancanza di volontà politica di superare gli ultimi ostacoli. La Corte esorta dunque gli Stati membri a cogliere la possibilità fornita dalla Conferenza di Brighton per far giungere a conclusione il processo in conformità al Trattato di Lisbona.

#### Conclusioni

41. È stato a lungo riconosciuto che i problemi che si pongono alla Corte richiedono un insieme di misure differenti che coinvolgono tutti gli attori e le parti interessate del sistema della Convenzione.

42. La Corte è cosciente delle sue responsabilità in questo ambito. Come indicato prima (vedi punti 8 e 20), continuerà a sviluppare la sua funzione di filtro in modo tale da assicurare che le cause irricevibili siano decise in modo efficiente e che siano identificate rapidamente le altre categorie di cause. Allo stesso tempo concentrerà le sue risorse sulle cause prioritarie in conformità alla sua politica di prioritizzazione.

43. Per quanto riguarda la responsabilità degli Stati, oltre all'obbligo generale di un'attuazione più efficace della Convenzione a livello nazionale che è stato evidenziato nelle dichiarazioni di Interlaken e di Izmir, sarebbero necessari degli sforzi particolari per risolvere le situazioni strutturali che generano una grande quantità di cause. In particolare, oltre ad eliminare i motivi che ne sono all'origine, è necessario istituire dei meccanismi mediante i quali le vittime di violazioni possono ottenere una riparazione a livello nazionale. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fornire dei rimedi nazionali alle vittime e di sollevare la Corte dall'onere di trattare tali cause – un onere che non è conforme alla funzione propria di un tribunale internazionale di ultimo grado di tutela dei diritti umani.

zialmente, la Corte ha riconosciuto di avere sinora applicato solo ad una trentina di cause il criterio di irricevibilità fondato sulla “significatività” del pregiudizio lamentato, ma ha rivendicato i successi nell’incremento della trattazione dei ricorsi a mezzo di regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali. La Corte ha sottolineato che all’inizio del 2012 vi erano circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte: 10.800 di queste erano state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte si dichiarava non in grado di trattarle entro un lasso di tempo ragionevole. Si tratta, in prevalenza, di affari che riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l’adozione di misure generali efficaci e la cui origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota (leading or pilot judgment) ed è già stato determinato il punto di diritto rilevante.

La Corte sembra intenzionata ad introdurre una prassi – che può essere d’interesse per il contenzioso concernente l’Italia – per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una “sentenza per default” (“default judgment”) con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un indennizzo. Analoga procedura veniva proposta dalla Corte per le cause non prioritarie, pur se non seriali.

La Corte – nella predetta Opinione – ha sottolineato, inoltre, l’importanza dell’effettiva attuazione da parte degli Stati delle sentenze-pilota e dell’attenzione alle implicazioni delle sentenze nei confronti degli altri Stati; ha evidenziato, altresì, l’opportunità di un dialogo con le giurisdizioni nazionali, dando atto dell’aver la Grande Camera tenuto conto, in una propria sentenza, di una memoria fatta pervenire direttamente a Strasburgo dalla Corte suprema del Regno Unito, contenente le preoccupazioni dei giudici nazionali su un argomento processuale che non si riteneva adeguatamente valutato dalla Corte.

Il tema dell’attuazione delle sentenze-pilota (che non riguardano necessariamente in via diretta l’Italia, ma costituiscono “direttive vincolanti”, come è stato anche affermato in una recente sentenza della Corte costituzionale in materia di

---

44. Il Comitato dei Ministri ha anche un ruolo cruciale da svolgere nell’assistere gli Stati a risolvere le questioni strutturali. In particolare si dovrebbe ulteriormente evidenziare che le sentenze che identificano tali situazioni non rientrano nella stessa categoria delle sentenze ordinarie. Per l’esecuzione di queste sentenze è necessario un approccio ancora più proattivo.

45. La Corte ritiene che a Brighton si possano trovare anche delle soluzioni ai problemi delle cause non-prioritarie non-seriali oltre a quelli già considerati dalla Corte, in particolare un’interpretazione più ampia della giurisprudenza consolidata e la sua applicazione oltre lo Stato convenuto (si veda il punto 23). Andrebbe anche considerata la possibilità di aumentare la possibilità della Corte di trattare soprattutto cause che, pur non rivestendo lo status di prioritarie, sollevano questioni importanti.

46. Per quanto riguarda le risorse, la Corte è dell’opinione che quando sarà chiaro quali impegni gli Stati membri sono pronti ad assumere per risolvere il fenomeno delle cause seriali, sarà opportuno condurre uno studio preciso sulle necessità di personale.

47. L’accordo di adesione dell’UE dovrebbe essere adottato il prima possibile e risolta l’attuale situazione di stallo.

48. Per quanto riguarda l’emendamento della Convenzione e le prospettive di riforma a lungo termine, la Corte non esclude un riesame delle condizioni di ricevibilità o l’esame di ulteriori misure per restringere il numero di cause che le pervengono alla luce dei risultati delle misure già programmate nella scia di Interlaken. Non si oppone neanche in linea di principio all’introduzione di una giurisdizione consultiva [an advisory opinion jurisdiction] che ritiene dovrebbe formare l’oggetto di una riflessione continua.

49. La presente opinione ha lo scopo di costituire l’apporto preliminare della Corte al processo di Brighton. La Corte si riserva il diritto di presentare ulteriori osservazioni alla luce dell’evoluzione della dichiarazione della Conferenza e degli altri contributi che dovessero essere apportati.”

fecondazione eterologa<sup>2</sup>) potrebbe essere materia per istituire, nella sede deputata all'esecuzione, uno specifico punto di consultazione, comprendente una delegazione del Dipartimento competente ai sensi della legge n. 12 del 2006 e una della Corte suprema italiana, per lo studio e l'adozione di iniziative appropriate. In tale sede si potrebbe riflettere altresì sull'opportunità dell'introduzione del "rinvio pregiudiziale" consultivo, ipotizzato a Smirne.

È altresì opportuno rilevare che, con la predetta Opinione preliminare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha preannunciato che, ove i ricorsi dovessero permanere ad un livello numerico ingestibile, sarebbe utile, e forse necessario, uno strumento di selezione delle cause da trattare, rimettendo gli altri affari a diverse istanze nazionali o internazionali.

L'Opinione preliminare, diffusa dalla Corte, ha formato oggetto di una pluralità di commenti.<sup>3</sup>

A seguito dell'elaborazione avvenuta a Brighton, oggi sono in esame le principali, seguenti proposte:

- istituzione di una autorità nazionale indipendente per i diritti umani;
- azioni concrete per garantire che le politiche e la legislazione rispettino pienamente la Convenzione, offrendo ai parlamenti nazionali informazioni in merito alla compatibilità con la Convenzione dei progetti di legge;
- introduzione, se necessario, di nuovi strumenti di ricorso giurisdizionale interno, sia di carattere specifico o generale, per presunte violazioni dei diritti e delle libertà derivanti dalla Convenzione;
- altre misure di informazione e formazione.

Un profilo fondamentale della dichiarazione di Brighton concerne, poi, la sottolineatura – posta in generale all'attenzione della Corte, ritenuta attenta a tale aspetto solo in taluni casi – del fatto che gli Stati contraenti godono di un margine di discrezionalità nel modo in cui applicare e attuare la Convenzione, a seconda delle circostanze del caso e dei diritti e delle libertà di cui trattasi, essendo le autorità nazionali in linea di principio in una posizione migliore rispetto ad una corte internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali. A questo proposito, il ruolo della Corte è indicato nel verificare se le decisioni adottate dalle autorità nazionali siano compatibili con la Convenzione, tenuto però conto del margine di apprezzamento. La Corte è stata quindi incoraggiata a dare maggior rilievo e coerente applicazione a questo principio, nell'ambito del criterio di sussidiarietà. Per ragioni di trasparenza e accessibilità, la Conferenza ha affermato che un riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte, dovrebbe essere incluso nel preambolo della Convenzione, onde si è invitato il Comitato dei Ministri ad adottare lo strumento necessario per la modifica entro la fine del 2013.

---

<sup>2</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 151 dell'8 maggio 2009.

<sup>3</sup> Può qui segnalarsi il documento di "Commenti" n. 3 (2012) del Bureau del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE-BU) presso il Consiglio d'Europa (in [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/meetings/Bureau/Comment\\_CCJE\\_Brighton\\_rev\\_9\\_4\\_12.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/meetings/Bureau/Comment_CCJE_Brighton_rev_9_4_12.asp)).

In particolare, il CCJE-BU prendeva atto con soddisfazione che la Corte avesse espresso principi che sostengono le considerazioni contenute nel parere del CCJE n° 9 in materia di riconoscimento del ruolo delle magistrature nazionali nell'attuazione – almeno - delle sentenze-pilota della CEDU stessa, nonché in materia di procedure di dialogo con le magistrature nazionali. Il CCJE-BU condivideva altresì l'Opinione, nella parte in cui affermava che la presenza di giudici esperti nella CEDU è di fondamentale importanza, sì che i giudici da nominare debbono essere scelti tra quelli qualificati per la nomina ad alti uffici giudiziari a livello nazionale (art. 21 della Convenzione). Il CCJE-BU, infine, ritenendo che un efficace ruolo di magistrature nazionali possa essere promosso nel processo di Brighton, richiamava l'esigenza di adeguate iniziative in materia di risorse interne delle istituzioni giudiziarie, di miglioramento della *case management* e di riduzione dei ritardi causati da adempimenti procedurali non utili, di sviluppo di strumenti statistici, di informazione e di strategie di comunicazione.

## 2. L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

### 2.1 Il processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Il dibattito sul rapporto tra le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010<sup>4</sup> si è dato conto con ampiezza del processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU, partendo dal secondo comma dell'articolo 6 del Trattato di Lisbona, norma da porre anche in rapporto all'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU ("l'Unione europea può aderire alla presente Convenzione"), come modificato dal Protocollo n° 14 alla CEDU, entrato in vigore il 1° giugno 2010. Nella citata Relazione sono stati esposti altresì gli scenari possibili nei negoziati in corso.

Sul tema, nel corso del 2011, in base al mandato conferito il 26 maggio 2010 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa al Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) e del mandato conferito il 4 giugno 2010 dai Ministri della giustizia dell'Unione Europea alla Commissione, il CDDH ha affidato il compito di elaborare uno strumento di adesione a un gruppo informale (CDDH-UE) di 14 membri (7 provenienti da Stati membri della UE e 7 provenienti da Stati non membri dell'UE), che ha tenuto - tra il luglio 2010 e il giugno 2011 - vari incontri di lavoro con la Commissione europea. Nell'ambito del negoziato, si sono svolte consultazioni anche con esponenti esterni al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea.

L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione ha formato oggetto di dibattito anche nel contesto delle riunioni periodiche che si svolgono tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea; ciò in particolare nell'ambito di una sessione in data 17 gennaio 2011, nella quale si è affrontato il tema del rapporto tra le due corti europee con riferimento ad eventuali ricorsi nei confronti dell'Unione nel quadro del sistema CEDU. I presidenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno rilasciato una Dichiarazione congiunta, che ha formato punto di riferimento per i successivi negoziati.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Relazione al Parlamento Anno 2010, cit., p. 13.

<sup>5</sup> Si riporta il testo della Dichiarazione:

*“Joint communication from Presidents Costa and Skouris*

*Delegations from the European Court of Human Rights (ECHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU) met on 17 January 2011 at the seat of the CJEU, in Luxembourg, in the context of the regular meetings of the two courts. As is usual on the occasion of these meetings, subjects of common interest were discussed. The first subject related to the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the second to the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*

*1. As regards the Charter, it was observed that it has swiftly become of primary importance in the recent case-law of the CJEU. Since 1 December 2009, the date on which the Treaty of Lisbon entered into force and the date on which that treaty conferred on the Charter the status of primary law of the EU, it has been cited in some thirty judgments. Thus the Charter has become the reference text and the starting point for the CJEU's assessment of the fundamental rights which that legal instrument recognises. It is thus important to ensure that there is the greatest coherence between the Convention and the Charter insofar as the Charter contains rights which correspond to those guaranteed by the Convention. Article 52(3) of the Charter provides moreover that, in that case, the meaning and scope of the rights under the Convention and the Charter are to be the same. In that connection, a “parallel interpretation” of the two instruments could prove useful.*

*2. The accession of the EU to the Convention constitutes a major step in the development of the protection of fundamental rights in Europe. The Member States of the EU have enshrined the principle of that accession in the Treaty of Lisbon. As regards the Council of Europe, Protocol No 14, which entered into force on 1 June 2010, amends Article 59 of the Convention in order that the EU may accede to it. As a result of that accession, the acts of the EU will be subject, like those of the other High Contracting Parties, to the review exercised by the ECHR in the light of the rights guaranteed under the Convention.*

In particolare, nella comunicazione congiunta dei Presidenti Costa e Skouris – oltre ad essere affrontata la questione dell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rapidamente diventata di primaria importanza nella recente giurisprudenza della Corte del Lussemburgo in virtù del rango conferito ad essa dal Trattato di Lisbona, affermandosi la necessità di garantire con coerenza una c.d. “interpretazione parallela” tra la Convenzione e la Carta laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione – si sollecita, in tema di adesione dell'UE alla CEDU, una distinzione tra i ricorsi alla Corte EDU diretti contro gli atti delle istituzioni dell'Unione europea successivamente alla adesione dell'UE alla Convenzione (c.d. “azioni dirette”) e, dall'altro, i ricorsi alla Corte EDU contro gli atti adottati dalle autorità degli Stati membri dell'UE per l'applicazione o l'attuazione del diritto dell'Unione (c.d. “azioni indirette”). Nel primo caso, secondo la Dichiarazione congiunta, la condizione relativa all'esaurimento dei ricorsi interni, prevista dall'articolo 35, comma 1, della Convenzione, dovrà intendersi nel senso di obbligare i soggetti che vogliono ricorrere alla Corte EDU a sottoporre preventivamente il *thema decidendum* agli organi giudiziari dell'UE, in conformità alle condizioni stabilite dal diritto dell'Unione. Nel secondo caso, il ricorrente dovrà, in primo luogo, sottoporre la questione ai giudici dello Stato

---

*In the context of this review of consistency with the Convention, a distinction can be drawn between direct actions and indirect actions, namely, on the one hand, individual applications directed against measures adopted by EU institutions subsequent to the accession of the EU to the Convention and, on the other, applications against acts adopted by the authorities of the Member States of the EU for the application or implementation of EU law. In the first case, the condition relating to exhaustion of domestic remedies, imposed under Article 35(1) of the Convention, will oblige applicants wishing to apply to the ECHR to refer the matter first to the EU Courts, in accordance with the conditions laid down by EU law. Accordingly, it is guaranteed that the review exercised by the ECHR will be preceded by the internal review carried out by the CJEU and that subsidiarity will be respected.*

*By contrast, in the second case, the situation is more complex. The applicant will have, first, to refer the matter to the courts of the Member State concerned, which, in accordance with Article 267 TFEU, may or, in certain cases, must refer a question to the CJEU for a preliminary ruling on the interpretation and/or validity of the provisions of EU law at issue. However, if, for whatever reason, such a reference for a preliminary ruling were not made, the ECHR would be required to adjudicate on an application calling into question provisions of EU law without the CJEU having the opportunity to review the consistency of that law with the fundamental rights guaranteed by the Charter.*

*In all probability, that situation should not arise often. The fact remains, however, that it is foreseeable that such a situation might arise because the preliminary ruling procedure may be launched only by national courts and tribunals, to the exclusion of the parties, who are admittedly in a position to suggest a reference for a preliminary ruling, but do not have the power to require it. That means that the reference for a preliminary ruling is normally not a legal remedy to be exhausted by the applicant before referring the matter to the ECHR.*

*In order that the principle of subsidiarity may be respected also in that situation, a procedure should be put in place, in connection with the accession of the EU to the Convention, which is flexible and would ensure that the CJEU may carry out an internal review before the ECHR carries out external review. The implementation of such a procedure, which does not require an amendment to the Convention, should take account of the characteristics of the judicial review which are specific to the two courts. In that regard, it is important that the types of cases which may be brought before the CJEU are clearly defined. Similarly, the examination of the consistency of the act at issue with the Convention should not resume before the interested parties have had the opportunity properly to assess the possible consequences of the position adopted by the CJEU and, where appropriate, to submit observations in that regard to the ECHR, within a time-limit to be prescribed for that purpose in accordance with the provisions governing procedure before the ECHR. In order to prevent proceedings before the ECHR being postponed unreasonably, the CJEU might be led to give a ruling under an accelerated procedure.*

*3. The two courts take the view that the results of their discussion can usefully be made known in the context of the negotiations on accession ongoing between the Council of Europe and the EU. They are determined to continue their dialogue on these questions which are of considerable importance for the quality and coherence of the case-law on the protection of fundamental rights in Europe.”*

membro interessato che, a norma dell'articolo 267 TFUE, potrà o dovrà, a seconda dei casi, sollevare la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione e/o validità delle disposizioni di diritto dell'Unione innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE. Non essendo la domanda di pronuncia pregiudiziale rimessa al ricorrente, normalmente il suo espletamento non può essere preteso; ne deriva che, affinché il principio di sussidiarietà possa essere rispettato anche in quella situazione, secondo i Presidenti delle due Corti dovrebbe crearsi una procedura flessibile ed accelerata che garantisca in ogni caso che la Corte del Lussemburgo possa svolgere un ruolo rimediabile interno all'Unione prima che la CEDU effettui una valutazione esterna a tale diritto.

Sulla base dei risultati del gruppo di lavoro informale e delle consultazioni anzidette, in una riunione straordinaria tenutasi nei giorni 11-14 ottobre 2011, il CDDH ha valutato lo stato delle elaborazioni, tradottesi in progetti di strumenti giuridici per l'adesione (una bozza di accordo di adesione e una bozza di relazione esplicativa, oltre un altro testo<sup>6</sup>). Molte delegazioni, sia degli Stati membri dell'UE che degli Stati che non sono membri dell'UE, hanno considerato i progetti come un compromesso accettabile ed equilibrato. Gli esponenti dell'UE, nel presentare lo stato delle discussioni, hanno fatto, invece, riserva di ulteriori approfondimenti tra gli Stati membri dell'UE stessa. Le evidenti implicazioni politiche di alcuni dei problemi in sospeso hanno suggerito di rimettere il dibattito agli organismi politici del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea.

L'argomento ha formato oggetto di discussione nell'ambito della Conferenza di Brighton (v. *infra* capitolo I, paragrafo 1.2). Nella dichiarazione finale della Conferenza (v. § 36) si è preso atto con soddisfazione della redazione dello schema di accordo, auspicandosi una rapida conclusione dei lavori.

---

<sup>6</sup> Il rapporto della riunione al Comitato dei ministri, reperibile all'indirizzo [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/cddh-ue\\_documents\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/cddh-ue_documents_FR.asp), contiene in allegato gli schemi di accordo e relazione esplicativa (DDH(2011)009).

LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI  
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE  
E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

---



## II LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

### 1. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

#### 1.1 Il rapporto fra la Convenzione europea e la Costituzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Come si è dato atto nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010, la Corte Costituzionale ha confermato, con numerose sentenze del 2011, anche in riferimento all'articolo 6 T.F.U.E. ed in attesa dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, l'orientamento espresso con le note sentenze cd. "gemelle" n. 348 e n. 349 del 2007 in merito alla funzione di "*norme interposte*" delle disposizioni della Convenzione europea rispetto all'ordinamento italiano ed ai principi della Costituzione; particolarmente significative sono, al riguardo, le sentenze n. 1 del 5 gennaio 2011, n. 80 dell'11 marzo 2011, n. 181 del 10 giugno 2011, n. 113 del 7 aprile 2011, n. 257 del 30 settembre 2011.

Nella sentenza n. 236 del 22 luglio 2011, la Corte Costituzionale, riguardo ad una norma di interpretazione autentica su questione sollevata in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione e all'articolo 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, circa la legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «*processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione*», così si è espressa: "9. - *Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all'art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.*

*A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011).*

*Questa Corte ha chiarito che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza*

*degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 311 del 2009).*

*Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 del 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).*

*Sollevata la questione di legittimità costituzionale, questa Corte - dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa - è chiamata a verificare se la norma della Convenzione - norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppur eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).*

*Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).*

*Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).*

*A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009).»*

Anche nella sentenza n. 303 dell'11 novembre 2011, la Corte Costituzionale, sempre in riferimento ad una norma di interpretazione autentica (quindi, con effetti anche nei giudizi in corso: articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 - Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) la cui legittimità era stata censurata con riferimento, fra l'altro, all'articolo 6, primo comma, della Convenzione, ha ribadito che: *«Questa Corte, insomma, intende qui ribadire che essa ha il potere di «verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga*

*in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione» (sentenza n. 311 del 2009), «ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (sentenza n. 113 del 2011). Ovvero di «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).*

*Orbene, con specifico riguardo all'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che «se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri, § 57). [...] inoltre [...] l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, succitata, § 46)» (Agrati c. Italia, 7 giugno 20511, § 8; v., altresì, Maggio e altri c. Italia, 31 maggio 2011, § 43, nonché, per una ricognizione dei casi sino ad allora trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009).*

*L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale. In effetti, pressoché in tutti i casi sopra richiamati, la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è stata navvisata nel fatto che lo Stato fosse intervenuto in modo decisivo al fine di garantirsi l'esito favorevole di processi nei quali era parte.*

*Alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani non sussiste.*

*Ricorrono, infatti, tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore.*

*In primo luogo, la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine. Anzi, a ben vedere, lo Stato-datore di lavoro pubblico a termine, cui la regola della conversione del contratto a termine non si applica ai sensi dell'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non figura neppure tra i destinatari delle disposizioni censurate.*

*Inoltre sussistono in ogni caso, con riferimento alla giurisprudenza della CEDU, motivi per giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva.*

*Questa Corte ritiene a tal proposito di dover ribadire che la salvezza dei "motivi imperativi d'interesse generale", in questa sede rilevanti, lascia ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò, in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo. Si conferma, così, l'avviso che «le decisioni in questo campo implicano [...] una*

*valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, del 23 ottobre 1997)» (sentenza n. 311 del 2009).*

*Orbene, alla luce dei rilievi in precedenza svolti, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente.*

*Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfezzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro.*

*Non è, dunque, sostenibile che la retroattività degli effetti dell'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 - come disposta dal successivo comma 7 - abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, onde alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte.*

*Invero, la normativa de qua, escluso ogni vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico, impone non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno.»*

La questione concernente il personale ATA è stata altresì esaminata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, nella nota sentenza *Scattolon*, depositata il 6 settembre 2011. In quest'ultima decisione, che appare superare il precedente specifico della causa *Crocefissa Savia* (ordinanza 3 ottobre 2008), la competenza, che investe pur sempre l'articolo 6 della Convenzione, viene rivendicata alla Corte di giustizia in quanto interpretazione del Trattato e si perviene alla conclusione per la quale:

*“La riassunzione, da parte di una pubblica autorità di uno Stato membro, del personale dipendente di un'altra pubblica autorità, addetto alla fornitura, presso le scuole, di servizi ausiliari comprendenti, in particolare, compiti di custodia e assistenza amministrativa, costituisce un trasferimento di impresa ai sensi della direttiva del Consiglio 14 febbraio 1977, 77/187/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, quando detto personale è costituito da un complesso strutturato di impiegati tutelati in qualità di lavoratori in forza dell'ordinamento giuridico nazionale di detto Stato membro. 2) Quando un trasferimento ai sensi della direttiva 77/187 porta all'applicazione immediata, ai lavoratori trasferiti, del contratto collettivo vigente presso il cessionario e inoltre le condizioni retributive previste da questo contratto sono collegate segnatamente all'anzianità lavorativa, l'art. 3 di detta direttiva osta a che i lavoratori trasferiti subiscano, rispetto alla loro posizione immediatamente precedente al trasferimento, un peggioramento retributivo sostanziale per il mancato riconoscimento dell'anzianità da loro maturata presso il cedente, equivalente a quella maturata da altri lavoratori alle dipendenze del cessionario, all'atto della determinazione della loro posizione retributiva di partenza presso quest'ultimo. È compito del giudice del rinvio esaminare se, all'atto del trasferimento in questione nella causa principale, si sia verificato un siffatto peggioramento retributivo».*

La posizione della Corte Costituzionale, in tal modo viene superata sia dalla decisione della Corte di Strasburgo che, in riferimento ad altra norma interpretativa (art. 1, comma 218, legge n. 266/2005, sull'inquadramento del personale della scuola-ATA), con la sentenza 7 giugno 2011, sul caso *Agrati c. Italia*, rifacendosi al

precedente della sentenza *Zielinski* e altri c. Francia del 28 ottobre 1999, si è espressa in difformità alla decisione che la stessa Corte Costituzionale aveva adottato sulla stessa norma (sentenze 234/2007 e 311/2009), sia dalla citata sentenza *Scattolon* della Corte del Lussemburgo, che ha aperto una fase interna di verifica dell'effettivo pregiudizio subito dal personale oggetto della norma interpretativa. Nella decisione della Corte EDU viene citata, ma non condivisa, la sentenza n. 311/2009 della Corte costituzionale nella parte che "interpreta" le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo motivando la sua decisione con il riferimento alla sentenza della Corte EDU del 20 febbraio 2003 nella causa *Forrer-Niederthal* c. Germania sulla riunificazione dello Stato tedesco e alle "imperiose ragioni o motivi imperativi di interesse generale" che giustificano la natura retroattiva della norma interpretativa.

Attualmente la Corte di cassazione, preso atto delle decisioni delle Corti sovranazionali, ha rimesso gli atti al giudice del merito per la valutazione dei danni eventualmente subiti dai ricorrenti.

## **1.2 I principi della Convenzione europea nell'applicazione della giurisprudenza di legittimità e di merito**

Nel periodo esaminato in questo documento le disposizioni della Convenzione sono state più volte oggetto di applicazione o richiamo da parte della giurisprudenza di legittimità e di merito ai fini della verifica della compatibilità delle leggi nazionali con i principi costituzionali, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale ed in riferimento al parametro dell'articolo 117 Cost.

Per la giurisprudenza amministrativa, si segnalano Cons. Stato, sez. VI, 23-05-2011, n. 3047, secondo cui la disposizione prevista dall'art. 112, 2° comma, lett. e), del nuovo codice amministrativo, che regola il giudizio di ottemperanza, va considerata come meramente ricognitiva di una *regula iuris* discendente dal precedente sistema di giustizia amministrativa, nonché, oggi, dal principio, desumibile direttamente dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea, per il quale le pronunce di giustizia debbono dare tutela effettiva, sicché in ogni ordinamento nazionale deve risultare proponibile l'azione di esecuzione.

Fra le varie, per la giurisprudenza civile di merito, si segnalano:

- Corte d'Appello di Bari, sez. prima penale, sentenza 24-01-2011, che ha fatto espresso riferimento, per la decisione del caso, ai principi affermati dalla Corte EDU con le decisioni 30-8-2007 e 20-1-2009 (caso *Sud Fondi ed altri c. Italia*) circa l'illegittimità della confisca dei terreni oggetto di lottizzazione abusiva disposta (ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del T.U. n. 380/2011 e, nel caso di specie, del previgente articolo 19 della legge n. 471/1985) nei confronti di soggetti non penalmente responsabili, confermando la confisca nei confronti degli imputati condannati;

- Trib. Tempio Pausania, sentenza 13-01-2011, che ha rimesso alla Corte Costituzionale (in riferimento agli articoli 3 e 32 Cost., nonché agli articoli 14 e 25 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui esclude, con norma qualificata di interpretazione autentica, la rivalutazione secondo il tasso di inflazione dell'indennità integrativa speciale che costituisce una componente dell'indennizzo dovuto ai soggetti danneggiati da trasfusioni o da somministrazione di emoderivati;

- Trib. Torino, sentenza 21-04-2011, che ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'articolo 26, comma 3, della legge 30 dicembre 2010 n. 240 («sono estinti i giudizi in materia in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»), con disposizione definitiva di interpretazione autentica, in materia di trattamento dei collaboratori esperti linguistici

delle Università italiane) per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Quanto alla giurisprudenza di legittimità, si segnalano le sentenze della Cassazione civile:

- [ord.], Sez. un., 14-04-2011, n. 8489, che ha rimesso alla Corte Costituzionale il giudizio di legittimità di normativa nazionale in ipotesi lesiva del diritto ad un equo ristoro dei diritti connessi a quello di proprietà: *“È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, 1° comma, d.leg. n. 504/1992, attualmente art. 37, 7° comma, d.p.r. n. 327/2001, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ici o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli art. 117, 1° comma, e 42, 3° comma, cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*;

- [ord.], Sez. lav., 28-01-2011, n. 2112, che ha rimesso alla Corte Costituzionale il giudizio di legittimità su norma di interpretazione autentica: *“Deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, 5° e 6° comma, l. 4 novembre 2010 n. 183, nella parte in cui, introducendo in caso di conversione a tempo indeterminato del rapporto, in alternativa alla ordinaria tutela risarcitoria, una indennità onnicomprensiva forfettaria, nuoce all'effettività del diritto al lavoro e alla effettività della tutela giurisdizionale; l'imposizione ai giudizi in corso e con carattere retroattivo di una misura peggiorativa rispetto alla misura generale di tipo privatistico preesistente, non di dubbia interpretazione, pur perseguendo ragioni di opportunità economica non risponde a un interesse generale tutelabile e viola l'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla dir. n. 99/70/Ce nella parte in cui impone agli stati membri misure efficientemente effettive per prevenire l'utilizzazione abusiva dei contratti a termine”*;

- Sez. un., 07-11-2011, n. 23020, in materia di diritto alla riservatezza nel giudizio disciplinare: *“L'art. 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nel sancire che ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza e che neppure le autorità pubbliche possono interferire nell'esercizio di siffatto diritto, salvo il caso di espressa previsione normativa o la necessità di tutelare altri interessi, quali la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione da reati, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui, non costituisce ostacolo al perseguimento dei reati e, conseguentemente, degli illeciti disciplinari”*;

- Sez. I, 01-04-2011, n. 7574, in materia di diritto al contraddittorio nel giudizio arbitrale: *“nel rispetto del contraddittorio, attesa la sua compatibilità con l'arbitrato libero e il necessario rispetto anche in quest'ultimo del principio del contraddittorio, in ragione dello stretto collegamento esistente tra il principio di cui all'art. 101 c.p.c. e gli art. 2, 3 e 24 cost. ed in consonanza con l'art. 6 convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo”*;

- Sez. III, 21-06-2011, n. 13603, sul diritto al giusto processo: *“In tema d'imparzialità del giudice, le norme interne che attengono all'astensione e alla ricsuzione (art. 51 e 52 c.p.c.) non contrastano né con l'art. 6 convenzione europea dei diritti dell'uomo né con l'art. 6 trattato dell'Unione europea né con l'art. 47 della carta dei di-*

*ritti fondamentali dell'Unione europea, ma, al contrario, in virtù del novellato art. 111, 1° comma, cost., ad esse è stato impresso un rafforzamento costituzionale, in connessione con l'espansione internazionale del diritto di difesa; ne consegue la piena compatibilità delle predette norme con la tutela a livello europeo del diritto fondamentale ad un processo equo*”;

- Sez. III, 21-06-2011, n. 13603, sull'eccessiva durata dei processi e la legge Pinto: *“In tema d'imparzialità del giudice, le norme interne che attengono all'astensione e alla riconsunzione (art. 51 e 52 c.p.c.) non contrastano né con l'art. 6 convenzione europea dei diritti dell'uomo né con l'art. 6 trattato dell'Unione europea né con l'art. 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma, al contrario, in virtù del novellato art. 111, 1° comma, cost., ad esse è stato impresso un rafforzamento costituzionale, in connessione con l'espansione internazionale del diritto di difesa; ne consegue la piena compatibilità delle predette norme con la tutela a livello europeo del diritto fondamentale ad un processo equo*”;

- Sez. I, 24-10-2011, n. 21969, sull'esimente ex articolo 68 Cost. ed il diritto all'accesso ad un giudice: *“Incorre nella violazione degli art. 6, par. 1, convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Cedu, e 24 cost. la sentenza che, applicando l'esimente dell'art. 68 cost., in ragione di una delibera parlamentare di insindacabilità delle opinioni espresse negli scritti diffamatori di un parlamentare, respinga la domanda di risarcimento del danno proposta nei suoi confronti, omettendo, nonostante la sollecitazione della parte, di rimettere gli atti alla corte costituzionale, cui soltanto spetta di pronunciarsi sull'eventuale abuso di uno dei poteri dello stato in conflitto (nella specie, la suprema corte, dopo avere sollevato il conflitto di attribuzione, ha cassato la sentenza impugnata, avendo la corte costituzionale, in accoglimento di tale conflitto, ritenuto che gli scritti diffamatori non costituissero esercizio dell'attività parlamentare, mancando il nesso funzionale e temporale con le funzioni di deputato)*”;

- Sez. tributaria, 30-06-2011, n. 14362, sulla tassazione delle plusvalenze percepite con l'indennità di esproprio (che la Corte di Strasburgo dichiara in pratica esenti da tassazione in occasione della liquidazione nelle sue sentenze, con la formula: *“plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt*”): *“In tema di imposte sui redditi, non contrasta con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'assoggettamento a tassazione delle plusvalenze conseguenti alla percezione di indennità di esproprio, ai sensi dell'art. 11, 5° comma, l. 30 dicembre 1991 n. 413 (ed in particolare alla ritenuta fiscale del venti per cento, di cui al 7° comma della norma indicata), atteso che il «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia del diritto fondamentale di proprietà, enunciato dall'art. 1 cit., riguarda la disciplina delle ipotesi di ingerenza dell'ente pubblico sulla proprietà privata e del quantum da corrispondere in tali casi al privato spogliato del suo diritto di proprietà, mentre l'art. 11 cit. attiene al momento successivo dell'esercizio del potere impositivo dello stato sui propri contribuenti, cioè ad un ambito, quello fiscale, del tutto distinto dagli aspetti sostanziali - indennitari della vicenda espropriativa*”.

Tra le sentenze più significative della Cassazione penale si segnalano le seguenti:

- Sez. VI, 04-02-2011, n. 5760, sulla segregazione dell'identità dei testimoni ed il diritto al giusto processo: *“Ai fini dell'extradizione verso gli Stati Uniti d'America, l'autorità giudiziaria italiana non è tenuta a valutare autonomamente la consistenza dei gravi indizi di colpevolezza, ma deve soltanto accertare che nella relazione sommaria dei fatti, allegata alla domanda di estradizione a norma dell'art. X, par. 3, lett. b), trattato bilaterale del 13 ottobre 1983, ratificato con l. 26 maggio 1984 n. 225, risultino evocate le ragioni per le quali appare probabile, nella prospettiva processuale dello stato richiedente, che l'estraddando abbia commesso il reato oggetto dell'extradizione (in appli-*

cazione di tale principio, la suprema corte ha ritenuto irrilevante la segretazione dell'identità dei testimoni nella relazione sommaria, escludendo ogni violazione dei principi del giusto processo garantiti dalla costituzione italiana e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo);

- Sez. VI, 11-02-2011, n. 15578, sui limiti all'extradizione in relazione ai trattamenti inumani cui sarebbe esposto l'estraddando: *"In tema di estradizione per l'estero, sussiste il divieto di consegna ai sensi dell'art. 705, 2° comma, c.p.p., qualora il fatto per il quale l'estraddando sia chiamato a rispondere sia sanzionato nella legislazione dello stato richiedente con la pena dei lavori forzati, considerato che tale previsione contrasta con gli art. 4, 2° comma, della convenzione europea dei diritti dell'uomo e 5, 2° comma, della carta dei diritti fondamentali dell'Ue - per i quali nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio - nonché con il rispetto dei diritti fondamentali richiesto dall'art. 698, 1° comma, c.p.p. (in applicazione di tale principio, la suprema corte ha ritenuto insussistenti le condizioni per l'extradizione richiesta dalla repubblica della Bielorussia per un delitto di frode informatica, sanzionato dall'art. 212 c.p. bielorusso anche con la pena dei lavori forzati)"*;

- Sez. II, 18-01-2011, n. 3607, sul divieto di espulsione: *"Il divieto di espulsione previsto dall'art. 19 t.u. sull'immigrazione emanato con d.leg. 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni per il caso di «stranieri conviventi con i parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana» deve ritenersi operante anche con riguardo all'espulsione prevista dall'art. 86 t.u. sugli stupefacenti nei confronti dello straniero che abbia riportato condanna per taluno dei reati di cui agli art. 73, 74 e 79 medesimo t.u.; e ciò avuto riguardo, oltre che al testuale tenore della norma, anche all'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, quale interpretato da varie sentenze della corte di Strasburgo nonché ai principi affermati dalla corte costituzionale con le sentenze n. 376/2000 e 239/2009 come pure quelli affermati dalla corte di cassazione con le sentenze n. 2194 del 1993 e 22216, a sezioni unite, del 2006"*.

## 2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Il problema dei rapporti fra norme della Convenzione europea e disposizioni dei Trattati dell'Unione europea, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, è stato affrontato anche dai giudici dell'Unione europea, secondo il costante indirizzo affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>7</sup> riportata nelle precedenti Relazioni, per il quale i principi dettati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fanno parte dei diritti fondamentali che, anche secondo l'articolo 6, n. 2, TUE, costituiscono principi generali del diritto comunitario.

Il Tribunale dell'Unione europea, sez. II, con sentenza 3 marzo 2011, T-110/07, ha statuito, in materia di onere della prova e principio di presunzione di innocenza: *"43 Si deve ricordare, per prima cosa, che spetta alla Commissione fornire la prova delle infrazioni all'art. 81, n. 1, CE che essa constata e produrre gli elementi di prova idonei a dimostrare adeguatamente l'esistenza dei fatti che integrano l'infrazione (sentenze della Corte 17 dicembre 1998, causa C 185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione, Racc. pag. I 8417, punto 58, e 8 luglio 1999, causa C 49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni, Racc. pag. I 4125, punto 86).*

*44 Ciò osservato, l'esistenza di un dubbio nella mente del giudice deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione con cui si constata un'infrazione. Pertanto, il giudice non può concludere che la Commissione abbia dimostrato in modo*

<sup>7</sup> v. *ex plurimis*, Corte Giustizia 16 marzo 2009 - C-385/07 P; 3 marzo 2009 - C-322+327+338/07 P; 16 luglio 2009, n. 385/07 P; 4 marzo 2010, C-578/08; 17 giugno 2010, C-423/08.

giuridicamente valido l'esistenza dell'infrazione di cui è causa se nutre ancora dubbi al riguardo, soprattutto nell'ambito di un ricorso volto all'annullamento di una decisione che infligge un'ammenda (sentenza del Tribunale 27 settembre 2006, cause riunite T 44/02 OP, T 54/02 OP, T 56/02 OP, T 60/02 OP e T 61/02 OP, *Dresdner Bank e a./Commissione*, Racc. pag. II 3567, punto 60).

45 Infatti, in tale ultima ipotesi, occorre anzitutto riconoscere che il principio della presunzione di innocenza, quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, peraltro riaffermata dall'art. 6, n. 2, TUE, costituiscono principi generali del diritto comunitario. Considerata la natura delle infrazioni di cui trattasi nonché la natura e il grado di severità delle sanzioni che vi sono connesse, il principio della presunzione d'innocenza si applica in particolare alle procedure relative a violazioni delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende (v., in tal senso, sentenze della Corte 8 luglio 1999, causa C 199/92 P, *Hüls/Commissione*, Racc. pag. I 4287, punti 149 e 150, e causa C 235/92 P, *Montecatini/Commissione*, Racc. pag. I 4539, punti 175 e 176).

46 Così, la Commissione è tenuta a raccogliere elementi di prova sufficientemente precisi e concordanti per dimostrare l'infrazione (sentenza *Dresdner Bank e a./Commissione*, punto 44 supra, punto 62) e per corroborare la ferma convinzione che le infrazioni dedotte costituiscano restrizioni della concorrenza rilevanti ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE (sentenza del Tribunale 21 gennaio 1999, cause riunite T 185/96, T 189/96 e T 190/96, *Riviera Auto Service e a./Commissione*, Racc. pag. II 93, punto 47)."

In un giudizio su questione pregiudiziale sollevata dall'Autorità Giudiziaria austriaca, con sentenza 15 novembre 2011, C-256/11, la Corte di Giustizia ha testualmente affermato che: "– Sul diritto al rispetto della vita privata e familiare

70 In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), relativo al diritto al rispetto alla vita privata e familiare, contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'art. 8, n. 1, della CEDU e che pertanto occorre attribuire all'art. 7 della Carta lo stesso significato e la stessa portata attribuiti all'art. 8, n. 1, della CEDU, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, *McB.*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 53).

71 Tuttavia, occorre ricordare che le disposizioni della Carta si applicano, ai sensi dell'art. 51, n. 1, della medesima, agli Stati membri esclusivamente in sede di attuazione del diritto dell'Unione. In virtù del n. 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze riconosciute a quest'ultima (v. sentenze *McB.*, cit., punto 51, nonché 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C-1/10, *Gueye e Salmerón Sánchez*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 69).

72 Pertanto, nel caso di specie, qualora il giudice del rinvio ritenga che, alla luce delle circostanze delle cause principali, le posizioni dei ricorrenti nelle cause principali siano soggette al diritto dell'Unione, esso dovrà valutare se il diniego del diritto di soggiorno di questi ultimi nelle cause principali leda il diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall'art. 7 della Carta. Viceversa, qualora ritenga che dette posizioni non rientrino nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, esso dovrà condurre un siffatto esame alla luce dell'art. 8, n. 1, della CEDU.

73 Difatti, occorre ricordare che tutti gli Stati membri hanno aderito alla CEDU, la quale consacra, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

74 Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni di quest'ultimo in materia di cittadinanza dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro neghi al cittadino di uno Stato terzo il soggiorno sul proprio territorio, quando detto cittadino è intenzionato a risiedere con un suo familiare, cittadino dell'Unione e residente in tale Stato membro di cui possiede la cittadinanza, il quale non ha mai fatto uso del suo diritto alla libera circolazione, purché un diniego siffatto non comporti, per il cittadino dell'Unione interessato, la privazione del godimento effettivo e sostanziale dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.”

In altro giudizio nei confronti del Regno Unito, dell'Irlanda e della Grecia, con sentenza 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10, su due domande di pronuncia pregiudiziale [circa l'interpretazione: dell'articolo 3, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 18 febbraio 2003, n. 343 - che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo; dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi i diritti enunciati agli artt. 1, 4, 18, 19, n. 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; del Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito], la Corte ha ricordato che: “88 In una situazione analoga a quelle oggetto dei procedimenti principali, ossia il trasferimento, nel giugno 2009, di un richiedente asilo verso la Grecia, Stato membro competente ai sensi del regolamento n. 343/2003, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, in particolare, che il Regno del Belgio aveva violato l'art. 3 della CEDU esponendo il richiedente asilo, da un lato, ai rischi risultanti dalle carenze della procedura di asilo in Grecia, atteso che le autorità belghe sapevano o dovevano sapere che non vi era alcuna garanzia che la sua domanda di asilo sarebbe stata esaminata seriamente dalle autorità greche, e, dall'altro lato, e con piena cognizione di causa, a condizioni detentive ed esistenziali costitutive di trattamenti degradanti (Corte eur. D. U., sentenza M. S. S. c. Belgio e Grecia del 21 gennaio 2011, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 358, 360 e 367)” e, quindi, ha deciso nel senso che:

“94 Discende da quanto sopra che, in situazioni come quelle oggetto dei procedimenti principali, al fine di permettere all'Unione e ai suoi Stati membri di rispettare i loro obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo «Stato membro competente» ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta.

...99 Risulta dall'insieme delle considerazioni precedenti, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 131 delle sue conclusioni nella causa C-411/10, che un'applicazione del regolamento n. 343/2003 sulla base di una presunzione assoluta che i diritti fondamentali del richiedente asilo saranno rispettati nello Stato membro di regola competente a conoscere della sua domanda è incompatibile con l'obbligo degli Stati membri di interpretare e di applicare il regolamento n. 343/2003 in conformità ai diritti fondamentali.

100 Inoltre, come ha sottolineato N. S., se il regolamento n. 343/2003 imponesse una presunzione assoluta di rispetto dei diritti fondamentali, esso stesso potrebbe essere considerato rimettere in causa le garanzie di tutela e di rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri.

101 È quanto avverrebbe, in particolare, nel caso di una disposizione che prevedesse che taluni Stati sono «Stati sicuri» quanto al rispetto dei diritti fondamentali, se siffatta disposizione dovesse essere interpretata nel senso di costituire una presunzione assoluta, che non ammette prova contraria.

102 Al riguardo si deve rilevare che l'art. 36 della direttiva 2005/85, relativo al concetto di paese terzo europeo sicuro, dispone, al n. 2, lett. a) e c), che un paese terzo può essere considerato «paese terzo sicuro» solo se, oltre ad aver ratificato la Convenzione di Ginevra e la CEDU, ne rispetta le disposizioni.

103 Una tale formulazione indica che la mera ratifica delle convenzioni da parte di uno Stato non può comportare l'applicazione di una presunzione assoluta che esso rispetti tali convenzioni. Il medesimo principio è applicabile tanto agli Stati membri quanto agli Stati terzi.

104 Pertanto, la presunzione, di cui al punto 80 della presente sentenza, sottesa alla normativa in materia, che i richiedenti asilo saranno trattati in maniera conforme ai diritti dell'uomo deve essere considerata relativa.”

In un giudizio nei confronti del Regno Unito in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, la Corte di Giustizia, nella sentenza 5 maggio 2011, C-434/09, ha fatto diretto riferimento alla Convenzione, unitamente alla Carta di Nizza, nella sua decisione sulla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri: “27 In via preliminare, occorre rilevare che la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e le disposizioni adottate per la loro applicazione, tenendo presente, peraltro, che la libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno, che è stata per giunta riaffermata all'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (sentenza 7 ottobre 2010, causa C-162/09, *Lassal*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 29).

...29 Allo stesso modo, la Corte ha altresì constatato che un principio di diritto internazionale, riaffermato all'art. 3 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 – del quale non può ritenersi che il diritto dell'Unione disconosca la vigenza nei rapporti tra Stati membri – osta a che uno Stato membro neghi ai propri cittadini il diritto di fare ingresso nel suo territorio e di soggiornarvi a qualunque titolo (v. sentenze 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*, Racc. pag. 1337, punto 22, e 27 settembre 2001, causa C-257/99, *Barkoci e Malik*, Racc. pag. I-6557, punto 81), ed ha rilevato inoltre che tale principio osta a che lo Stato membro suddetto espella i propri cittadini dal suo territorio od anche neghi loro il soggiorno in quest'ultimo ovvero lo assoggetti a condizioni (v., in tal senso, sentenze 7 luglio 1992, causa C-370/90, *Singh*, Racc. pag. I-4265, punto 22, e 11 dicembre 2007, causa C-291/05, *Eind*, Racc. pag. I-10719, punto 31).”

Nella sentenza 6 settembre 2011, C-163/10, la Corte di Giustizia ha deciso il caso sottoposto al suo esame (interpretazione dell'articolo 8 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, allegato ai Trattati UE, FUE e CEEA, nell'ambito di un procedimento penale promosso a carico di un membro italiano del Parlamento europeo per il reato di calunnia) anche con riferimento all'articolo 8 della Convenzione: “28 Come sostenuto da tutti gli interessati che hanno presentato osservazioni nel contesto della presente causa, le dichiarazioni di un deputato europeo non possono essere private del beneficio di tale immunità per il semplice fatto che sono state effettuate al di fuori delle aule del Parlamento europeo.

29 Vero è che l'art. 8 del Protocollo – vista la sua finalità di protezione della libertà di espressione e dell'indipendenza dei deputati europei, e considerato il suo tenore letterale, che fa espresso riferimento, oltre che alle opinioni, anche ai voti espressi dai deputati europei – è essenzialmente destinato ad applicarsi alle dichiarazioni effettuate da questi ultimi nelle aule stesse del Parlamento europeo.

30 Tuttavia, non si può escludere che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo fuori da tali aule possa costituire un'opinione espressa nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 8 del Protocollo, atteso che l'esistenza di un'opinione siffatta dipende non dal luogo in cui la dichiarazione è stata effettuata, bensì dalla natura e dal contenuto di quest'ultima.

31 Riferendosi alle opinioni espresse dai deputati europei, l'art. 8 del Protocollo è strettamente connesso alla libertà di espressione. Orbene, la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, rispecchiante i valori sui quali l'Unione si fonda ai sensi dell'art. 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, in forza dell'art. 6, n. 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. La libertà suddetta è inoltre garantita dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

32 Pertanto, occorre dichiarare che la nozione di «opinione» ai sensi dell'art. 8 del Protocollo deve essere intesa in senso ampio, includente cioè i discorsi o le dichiarazioni che, per il loro contenuto, corrispondono ad asserzioni costituenti valutazioni soggettive.

33 Risulta inoltre dal tenore letterale dell'art. 8 del Protocollo che, per poter beneficiare dell'immunità, un'opinione deve essere stata espressa da un deputato europeo «nell'esercizio delle [sue] funzioni», ciò che presuppone necessariamente l'esistenza di un nesso tra l'opinione formulata e le funzioni parlamentari”.

Non risultano altre pronunce specifiche sui principi della Convenzione nell'anno 2011 da parte della Corte di Giustizia in giudizi nei confronti dell'Italia, oltre la sentenza 6 settembre 2011, C-108/10, nella causa del personale ATA della scuola (già commentata *infra* paragrafo 1.1)

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

---



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

#### 1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO

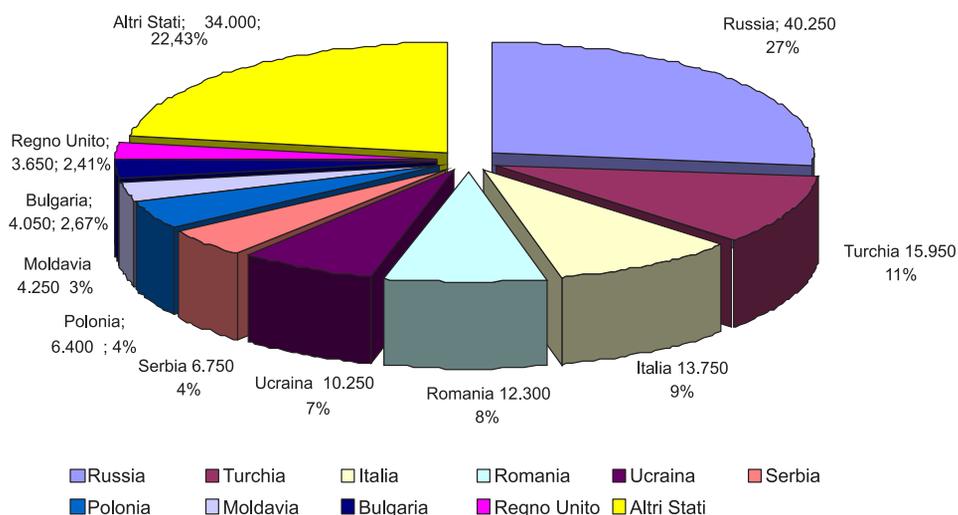
Si conferma anche per il 2011 il *trend* degli ultimi anni che vede un incremento costante del numero dei casi pendenti dinanzi alla Corte europea.

Il totale dei ricorsi alla data del 31 dicembre 2011 registra infatti una crescita di circa 8 punti percentuali, attestandosi a 151.600 affari, a fronte dei 139.650 dell'anno precedente.

In questo contesto, l'Italia peggiora la propria posizione, collocandosi, con 13.750 casi, al 3° posto per maggior numero di ricorsi pendenti, rispetto al 5° posto raggiunto nel 2010, con 10.200 affari (figura 1).

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2011  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 1



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

Nel 2011, inoltre, 64.500 casi sono stati attribuiti a una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame (erano 61.300 nel 2010 e 57.100 nel 2009), sia questa giudice unico, comitato di tre giudici, Camera e Grande Camera, con un incremento del 5% rispetto al 2010. Il rapporto tra i ricorsi assegnati e le decisioni assunte nell'ultimo biennio emerge dalla figura 2.

In aumento rispetto al 2010 anche il numero dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo: 50.677 nel 2011, a fronte dei 38.576 nel 2010, con un incremento del 31%.

Deve dunque rilevarsi che in Italia vi è una elevatissima propensione a ricorrere alla Corte di Strasburgo, da considerarsi in crescita costante.

Figura 2

Descrizione	2011	2010	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	64.500	61.300	5%
Ricorsi comunicati ai governi	5.359	6675	- 20%
Ricorsi decisi in via giudiziale	52.188	41.183	27%
con sentenza definitiva	1.511	2.607	-42%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	50.677	38.576	31%

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

Il numero delle sentenze emesse nel 2011, pari a 1165<sup>8</sup>, risulta inferiore ai due anni precedenti (erano 1499 nel 2010 e 1625 nel 2009). Rispetto al totale, sono state 987 le sentenze di constatazione di almeno una violazione, 122 le pronunce di non violazione, 4 quelle di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole e 52 tra pronunce di attribuzione dell'equa soddisfazione, ovvero di revisione o altro.

Benché la produttività della Corte abbia conosciuto un aumento importante nel 2011, il numero di sentenze risulta diminuito. Questo fenomeno è dovuto al rafforzamento della capacità di filtraggio introdotto con il Protocollo n° 14, che consente, attraverso l'attribuzione al giudice unico della competenza a dichiarare una richiesta individuale inammissibile o di cancellarla dal ruolo, di alleggerire le sezioni dai casi destituiti di fondamento.

Molti ricorsi, in materie oggetto di giurisprudenza consolidata della Corte, si sono conclusi con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale. Nel 2011, infatti, oltre 1500 affari sono stati cancellati con decisione di radiazione dal ruolo, registrando un aumento del 25% rispetto all'anno precedente. Questo ammontare comprende anche i ricorsi cancellati da una decisione dopo l'adozione di una sentenza pilota, concernente una violazione sistemica.

Per i casi ripetitivi, accade frequentemente alla Corte di dover attendere la soluzione di una questione di principio, al fine di poter esaminare importanti gruppi di ricorsi aventi lo stesso oggetto. Sotto questo profilo, nel 2011, la Corte ha deciso di aggiornare l'esame di oltre 2.100 affari simili pendenti, con un incremento del 300% rispetto all'anno precedente. I casi rinviati potranno essere in seguito trattati rapidamente da un giudice unico o da un comitato di tre giudici.

In netta riduzione rispetto al dato 2010 è, invece, il numero di decisioni di applicazione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del regolamento della Corte: circa 350 misure sono state applicate (con una diminuzione del 76% rispetto al 2010) e circa 1800 sono state respinte (la riduzione è del 5% rispetto all'anno 2010).

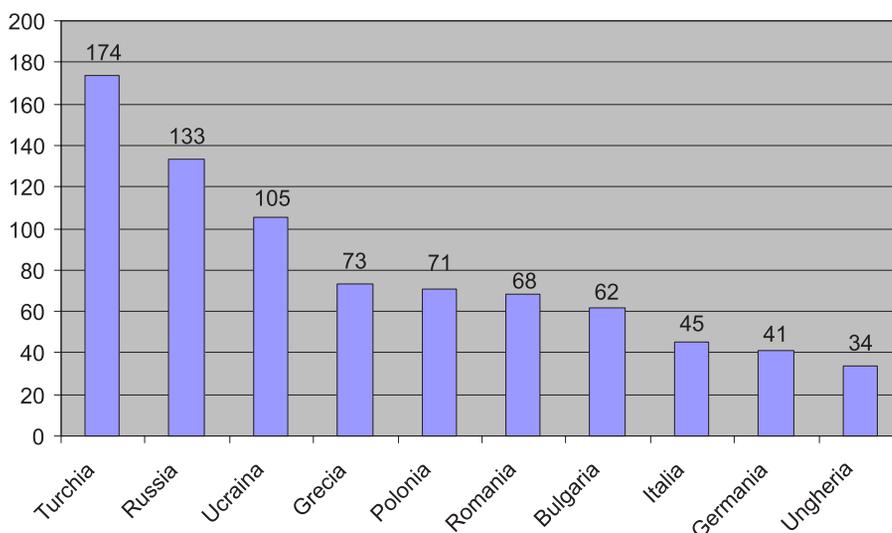
Con riferimento al maggior numero di sentenze pronunciate nei confronti degli Stati membri, il confronto tra i primi dieci Paesi mostra la Turchia al primo posto

<sup>8</sup> In 8 sentenze la pronuncia ha riguardato due Stati sicché è stata conteggiata due volte

con 174 sentenze, seguita dalla Russia (133), dall'Ucraina (105), dalla Grecia (73), dalla Polonia (71), dalla Romania (68), dalla Bulgaria (62), dall'Italia (45), dalla Germania (41) e dall'Ungheria (3). Figura 3

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

Figura 3



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

## 2. LA POSIZIONE ITALIANA

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

Come emerge dalla figura 1, alla fine del 2011, l'Italia si colloca al terzo posto per maggior numero dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea con circa 13.750 casi, a fronte di 10.208 affari presenti nel 2010, registrando un incremento del contenzioso di circa il 26%, imputabile pressoché esclusivamente ai ricorsi seriali in materia di violazione delle disposizioni sull'equo processo sotto il profilo dell'irragionevole durata.

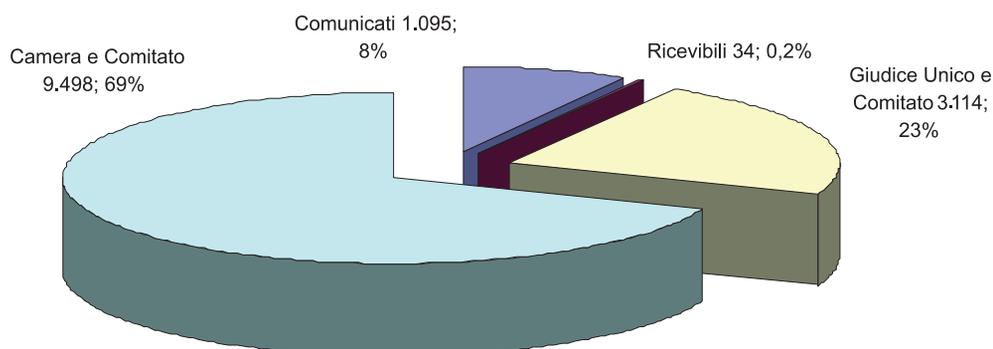
La Corte ha più volte posto l'accento sul carattere continuativo e diffuso della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, concernente l'eccessiva durata dei procedimenti evidenziando anche, come elemento che aggrava la violazione della Convenzione, la dimostrata incapacità, da parte dello Stato italiano, di assicurare un processo di ragionevole durata e di apprestare rimedi adeguati di indennizzo. Ne consegue che il giudizio della Corte e del Consiglio di Europa sulla legge destinata a regolare gli indennizzi da eccessiva durata dei procedimenti (24 marzo 2001, n. 89, nota come *legge Pinto*) è assolutamente negativo. I ritardi nel pagamento degli indennizzi determinano altri ricorsi alla Corte di Stasburgo. Il contenzioso interno pendente avanti alle corti d'appello è tale da generare ritardi sulla definizione di altri procedimenti e, dunque, è esso stesso un gravissimo elemento che concorre a rallentare la macchina giudiziaria, come è stato evidenziato per più anni dalle relazioni annuali dei Presidenti della Corte di cassazione. Nella relazione presentata dal Comitato dei Ministri del 9 ottobre 2010 si legge che l'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali in Italia è un "serious systemic or

*structural problem*” e che è valutato come “*one of the most problematic issues facing the Strasbourg Court*”, oltre che “*the subject of several Committee of Ministers’ Final and Interim Resolutions*.<sup>61</sup> *In its Interim Resolution CM/ResDH(2007)2, the Committee of Ministers, while welcoming the progress made in this area, invited the Italian authorities to undertake interdisciplinary action with a view to drawing up a new, effective strategy to deal with the considerable delays experienced in the Italian justice system*”. Nella stessa relazione si legge che i casi riguardanti l’eccessiva durata dei processi in Italia rivelano “*the inadequacy of the domestic remedy for cases of excessive length of judicial proceedings*” in funzione sia dell’entità degli indennizzi che dei tempi di corresponsione delle somme. In tale prospettiva viene auspicata una radicale riforma della legge Pinto (per la trattazione della problematica si rinvia al capitolo V, paragrafi 2.2 e 2.3.1)

Quanto ai ricorsi non manifestamente irricevibili e che, in quanto tali, sono stati comunicati al Governo italiano, ai fini della difesa rispetto alle doglianze di controparte, tale dato ammonta nel 2011 a n. 1.095. Sempre con riferimento al carico di lavoro della Corte per quanto concerne gli affari contenziosi contro l’Italia, risultano essere stati dichiarati ricevibili n. 34 casi, mentre n. 3.114 sono stati assegnati al Giudice unico e ad un Comitato, come pure n. 9.498 sono stati attribuiti all’attenzione di una Camera e del Comitato per un attento primo esame. Figura 4.

#### CARICO DI LAVORO DELL’ITALIA PER STADIO DELLA PROCEDURA E PER FORMAZIONE GIUDIZIARIA

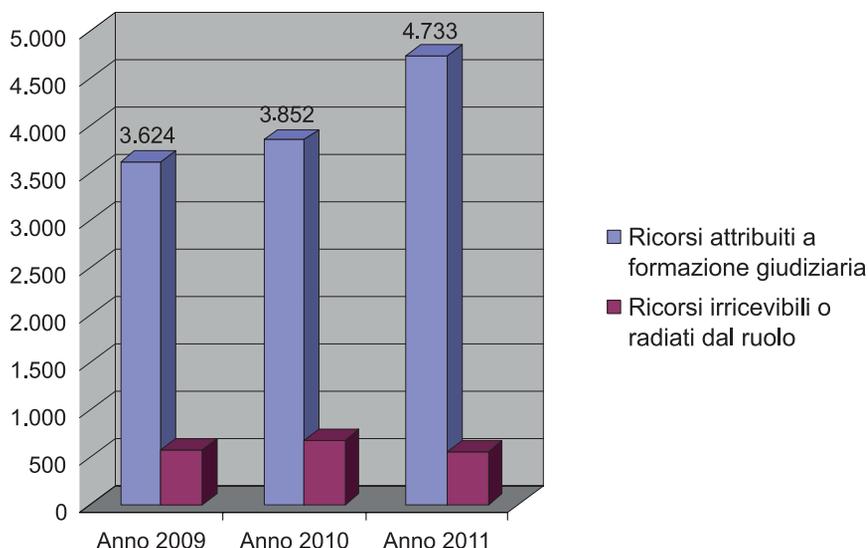
Figura 4



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

Con specifico riferimento alla trattazione degli affari, nel 2011 i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame sono stati 4.733 (erano 3.852 nel 2010 e 3.624 nel 2009); i ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo sono stati 556 (erano 687 nel 2010 e 584 nel 2009). Figura 5

Figura 5

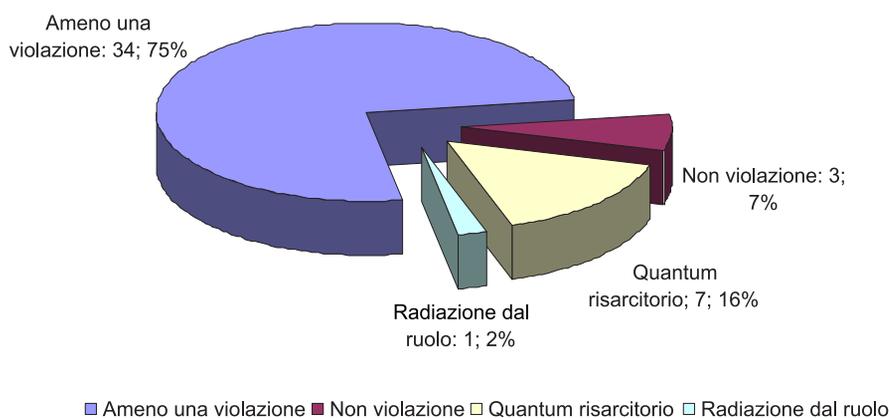


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Le sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia sono state 45 (erano 98 nel 2010), di cui 34 hanno constatato la violazione di almeno un articolo della Convenzione, 3 non hanno accertato alcuna violazione (2 delle quali pronunciate dalla Grande Camera), 7 hanno determinato soltanto l'equa soddisfazione e con 1 è stata disposta la cancellazione della causa dal ruolo<sup>9</sup>. Figura 6

TIPOLOGIA DELLE PRONUNCE EMESSE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NEL 2011

Figura 6



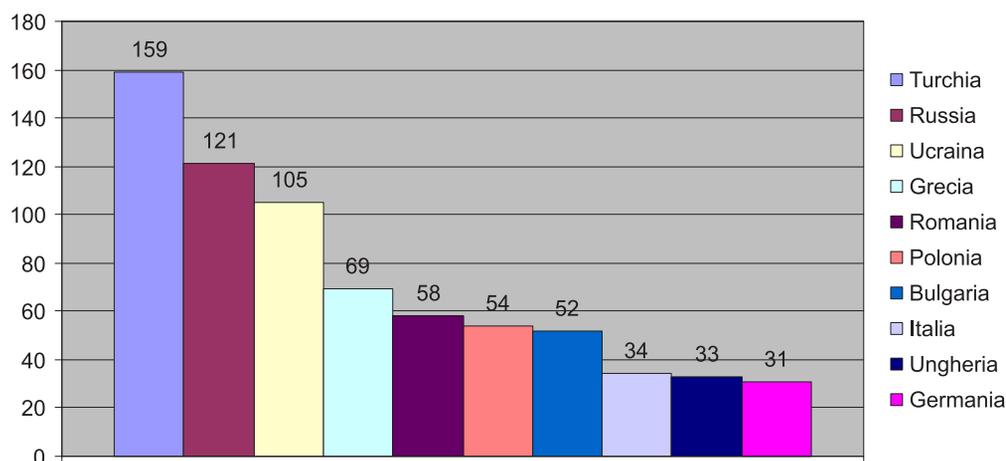
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

<sup>9</sup> Sentenza di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole del 15 marzo 2011 sul ricorso G.N. e altri c/Italia (sentenza di merito emessa il 1° dicembre 2009)

In relazione al numero delle sentenze con almeno una violazione, l'Italia, nell'ambito dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, migliora la propria posizione rispetto all'anno 2010, passando dal settimo all'ottavo posto. Figura 7.

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

Figura 7



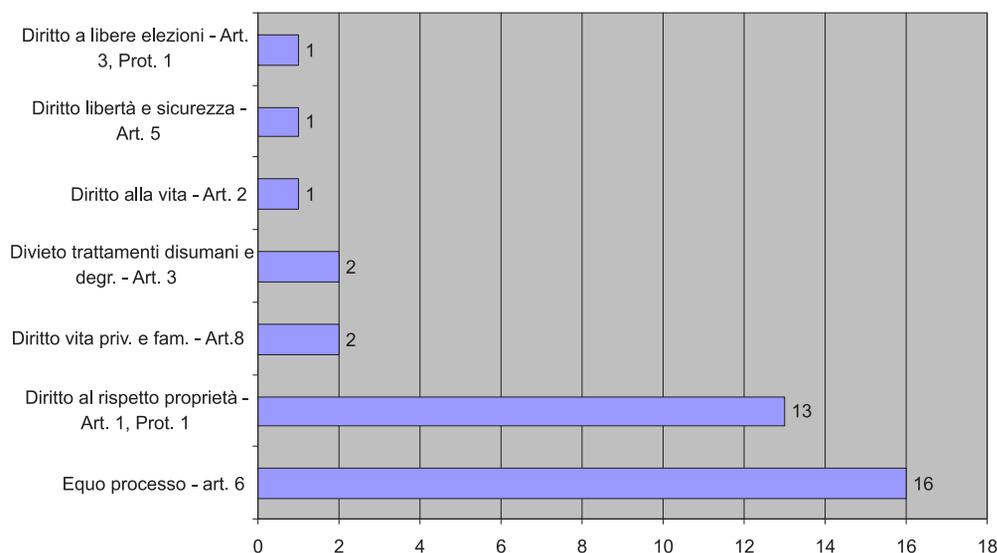
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

## 2.2 Analisi per tipologia di violazione

L'analisi per tipologia di violazione<sup>10</sup> evidenzia: a) 16 violazioni in materia di diritto ad un equo processo (articolo 6), sotto il profilo della non equità della procedura o di violazione del diritto di accesso ad un tribunale, con il 50% di casi legati all'eccessiva durata di procedimenti giudiziari; b) 13 violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1), concernenti in maggioranza casi di espropriazione per occupazione acquisitiva; c) 2 violazioni in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8); d) 2 violazioni in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3); e) 1 violazione in materia di diritto alla vita (articolo 2); f) 1 violazione in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5); g) 1 violazione in materia di diritto a libere elezioni (articolo 3, protocollo 1). Figura 8

<sup>10</sup> Occorre tenere presente che una sentenza può anche constatare più di una violazione

Figura 8



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

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

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

##### 3.1.1 Diritto di accesso ad un tribunale

#### **Guadagnino c. Italia e Francia – Sentenza 18 gennaio 2011 (ricorso n. 2555/03) Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1**

Nel ricorso promosso da una dipendente italiana presso un istituto di cultura francese in Roma, che si era vista rigettare le domande giudiziarie volte al riconoscimento del suo status giuridico ed economico, sia dalla Corte di Cassazione italiana sia dal Consiglio di Stato francese, per carenza assoluta di giurisdizione, la Corte ha dichiarato sussistente da parte dell'Italia la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

#### **Violazione**

Il rifiuto delle autorità italiane di prendere cognizione delle domande giudiziarie costituisce, secondo la Corte di Strasburgo, diniego di giustizia, sotto il profilo del diritto di accesso alla piena tutela giurisdizionale, in quanto l'interpretazione delle disposizioni internazionali sui rapporti tra giurisdizioni e sulle immunità dei beni di uno Stato rispetto alle giurisdizioni di un altro Stato non possono condurre a un sacrificio eccessivo del diritto ad un equo processo.

Va segnalato che l'eccezione di tardività del ricorso sollevata dal Governo italiano è stata respinta dalla Corte, avendo calcolato il termine dei sei mesi (per la presentazione del ricorso a pena di irricevibilità) come decorrente dall'ultimo provvedimento che, nella fattispecie, era quello del Consiglio di Stato francese.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione.

### Ventorino – Sentenza 17 maggio 2011 (ricorso n. 357/07)

#### Esito: violazione articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.

La Corte si è espressa in una vicenda relativa al mancato pagamento dell'onorario della ricorrente, in esecuzione di un decreto ingiuntivo emesso nei confronti di un ente locale.

La ricorrente aveva ottenuto dal Tribunale un'ingiunzione di pagamento passata in giudicato, in assenza di opposizione di controparte.

Il consiglio comunale, dopo che gli erano stati notificati un atto di precetto e un successivo pignoramento presso terzi, ha riconosciuto l'esistenza del debito nei confronti della ricorrente, ma non ha provveduto al pagamento.

L'interessata ha citato il comune chiedendo che fosse nominato un commissario *ad acta*, al fine di ottenere l'esecuzione forzata del decreto ingiuntivo. Nelle more, ha proposto ricorso dinanzi alla Corte europea, lamentando che la mancata esecuzione del decreto ingiuntivo aveva violato il suo diritto di accesso ad un tribunale, nonché il diritto al rispetto dei suoi beni, ai sensi degli articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.

## Violazione

La mancata esecuzione di un decreto ingiuntivo 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, della Convenzione.

La Corte ha affermato che l'esecuzione di una sentenza, emessa da una qualunque autorità, deve essere considerata come parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria non fosse applicata a scapito di una delle parti.

Secondo la Corte, la pubblica amministrazione rappresenta un elemento dello Stato di diritto, in quanto il suo interesse si identifica con quello di una buona amministrazione della giustizia. Ne consegue che se l'amministrazione rifiuta od omette di eseguire, oppure tarda a farlo, le garanzie dell'articolo 6 di cui ha beneficiato la persona interessata durante il giudizio del procedimento perdono ogni ragione d'essere (*Hornsby c. Grecia*, sentenza del 19 marzo 1997, § 41). Inoltre, uno Stato non può affrancarsi dai propri obblighi internazionali appellandosi alla responsabilità di un comune o di un altro organo decentrato.

Secondo la Corte, l'eccezione sollevata dal Governo circa il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne - per non aver atteso la controparte l'esito del procedimento di esecuzione forzata o per non aver promosso altre azioni nell'ambito del pignoramento presso terzi - non può trovare applicazione nel caso di specie, non potendosi pretendere da chi ha ottenuto un credito nei confronti dello Stato al termine di un procedimento giudiziario di dover avviare un procedimento di esecuzione forzata per ottenere soddisfazione (*Metaxas c. Grecia*, n. 8415/02, § 19, 27 maggio 2004). Né, ha ribadito la Corte, le autorità possono appellarsi alla carenza di fondi per non pagare un debito basato su una decisione giudiziaria (*Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 35).

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione.

### 3.1.2 Diritto di accesso ad un tribunale (immunità parlamentare)

#### Onorato – Sentenza 24 maggio 2011 (ricorso n. 26218/06)

##### Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1.

La vicenda sottoposta al giudizio della Corte europea riguarda l'applicazione dell'istituto dell'immunità parlamentare in una fattispecie che ha visto l'assoluzione di un parlamentare imputato del reato di diffamazione a mezzo stampa, in quanto non responsabile ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Nel caso di specie, la Corte d'Appello giudicante aveva affermato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 140 del 2003, l'immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione copriva anche le opinioni espresse da un deputato al di fuori dei lavori parlamentari, nella misura in cui esista un legame con l'attività parlamentare.

## Violazione

La Corte ha ritenuto che la delibera di insindacabilità parlamentare, avendo impedito al ricorrente di avere accesso a un tribunale, non abbia rispettato il giusto equilibrio che deve sussistere in materia tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte ha evidenziato che il diritto di accesso a un tribunale non è assoluto, ma può ammettere limitazioni, a condizione che esse non restringano l'accesso in modo tale da compromettere il diritto nella sua stessa sostanza, perseguano uno scopo legittimo e vi sia un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (*v. Kart c. Turchia [GC]*, n. 8917/05, §§ 79-80, 3 dicembre 2009).

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che le dichiarazioni del parlamentare contestate non erano legate all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto erano state rese nell'ambito di interviste con la stampa, e quindi al di fuori dell'assemblea legislativa. Inoltre, il parlamentare non aveva espresso opinioni di natura politica, ma aveva attribuito comportamenti precisi e colpevoli al ricorrente.

Secondo i giudici di Strasburgo, non si può giustificare un diniego di accesso alla giustizia per il solo motivo che la controversia potrebbe essere di natura politica o legata ad un'attività politica. Inoltre, l'assenza di un legame evidente con l'attività parlamentare richiede un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati. Concludere diversamente equivarrebbe a restringere in maniera incompatibile con l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso a un tribunale ogni volta che le affermazioni oggetto di critica sono state fatte da un membro del Parlamento.

## Stato di esecuzione

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

### 3.1.3 Pubblicità del processo

**Capitani e Campanella - Sentenza 17 maggio 2011 (ricorso n. 24920/07)**

**Paleari c. Italia – Sentenza 26 luglio 2011 (ricorso n. 55772/08)**

**Pozzi c. Italia – Sentenza 26 luglio 2011 (ricorso n. 55743/08)**

**Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1.**

I casi citati riguardano procedimenti di applicazione di misure di prevenzione che, ai sensi delle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965, si svolgevano in camera di consiglio, sia in prima istanza che in appello, senza la possibilità per le parti di chiedere ed ottenere la pubblica udienza.

### Violazione

La Corte ha ritenuto essenziale che alla persona interessata dal procedimento venga offerta almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza innanzi alle camere specializzate dei tribunali e delle corti d'appello.

Pur ammettendo che in questo genere di procedure possano entrare in gioco interessi superiori ed un elevato grado di tecnicità, la Corte ha ritenuto fondamentale, anche in considerazione degli effetti che possono avere sulla situazione personale dei soggetti coinvolti, che alle persone sottoposte a giustizia sia quantomeno offerta la possibilità di chiedere un'udienza pubblica. (cfr. *Bocellari e Rizza c. Italia*, n° 399/02, 13 novembre 2007 ; *Perre e altri c. Italia*, n° 1905/05, 8 luglio 2008 ; *Leone c. Italia*, n° 30506/07, 2 febbraio 2010).

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze *Paleari e Pozzi* con il pagamento delle somme concesse dalla Corte per le spese sostenute nel giudizio. Quanto alla sentenza *Capitani e Campanella*, la Corte non ha concesso alcun indennizzo a titolo di equa soddisfazione.

La Corte Costituzionale, con sentenza 8-12 marzo 2010, n. 93, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nonché dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

Tali norme sono state, quindi, abrogate dal decreto legislativo n. 159 del 2011, recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", che ha dettato una disciplina nuova in materia di misure di prevenzione, al fine di renderla compatibile con i principi fondamentali della Costituzione e della Convenzione europea. Con riferimento alla pubblicità delle udienze nei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione, l'articolo 7 del predetto decreto legislativo n. 159 del 2011 prevede che, su richiesta dell'interessato, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica.

### 3.1.4 Retroattività delle leggi di interpretazione autentica

**Agrati e altri – Sentenza 31 maggio 2011 (ricorsi riuniti nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)**

**Esito: violazione articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1.**

La legge n. 124 del 1999 ha previsto il trasferimento alle dipendenze dello Stato di personale scolastico ATA (ausiliario, tecnico ed amministrativo) in servizio presso gli enti locali, stabilendo che fosse riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità

maturata presso l'ente di provenienza. In sede di attuazione, ai dipendenti fu invece attribuito il solo maturato economico. Nelle more dei giudizi instaurati a livello nazionale dai ricorrenti, il legislatore era intervenuto con la disposizione di cui all'articolo 1 della legge n. 266 del 2005<sup>11</sup> di interpretazione autentica dell'articolo 8 della citata legge n. 124 del 1999, che aveva confermato, con effetto retroattivo, l'inquadramento del personale nei ruoli statali, senza considerare la pregressa anzianità di servizio maturata.

La Corte Costituzionale aveva respinto le questioni di illegittimità sollevate con riferimento alla retroattività della norma interpretativa.

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

## **Violazione**

La Corte ha constatato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, protetto dall'articolo 6, paragrafo 1 CEDU, poiché l'intervento legislativo, regolando definitivamente e con efficacia retroattiva la materia del contendere nei giudizi pendenti tra lo Stato e i ricorrenti, non era giustificato da gravi motivi di interesse generale. I giudici di Strasburgo hanno altresì dichiarato la violazione dell'articolo 1, protocollo n. 1, CEDU, in quanto l'adozione della legge di interpretazione autentica, avendo privato in via definitiva i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento dell'anzianità di servizio pregressa, costituiva un attentato sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte si è riservata la decisione sull'equo indennizzo, dando termine allo Stato per ulteriori elementi di valutazione.

## **Stato di esecuzione**

Sull'impatto della sentenza nell'ordinamento interno v. *infra* capitolo II, paragrafo 1.1

**Maggio ed altri – Sentenza 31 maggio 2011 (ricorsi riuniti nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08)**

**Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, per tutti i ricorsi.**

**Non violazione articolo 1, Protocollo 1, per il primo ricorso- Non violazione articolo 14, letto in congiunzione con l'articolo 6, per il primo ricorso.**

Nel corso dei giudizi instaurati a livello nazionale dai ricorrenti, per il riconoscimento del trattamento pensionistico sulla base della retribuzione effettiva

---

<sup>11</sup> L'articolo 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 (entrata in vigore il 1° gennaio 2006) prevede:

“Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta ad personam e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge”.

percepita anche per gli anni di lavoro prestati in Svizzera – conformemente alla Convenzione Italo-Svizzera del 1962 - il legislatore era intervenuto con una norma di interpretazione autentica (legge n. 296 del 2006 – Finanziaria 2007<sup>12</sup>) che recepiva retroattivamente il criterio di calcolo meno favorevole adottato dall'INPS.

Sia in primo che in secondo grado, le istanze del ricorrente principale erano state respinte, come pure era stato rigettato il ricorso per cassazione, alla luce degli effetti determinati dalla disposizione della legge finanziaria 2007.

Analoga vicenda avevano vissuto gli altri ricorrenti.

La disposizione della legge n. 296 del 2006 ha superato il vaglio di costituzionalità.<sup>13</sup>

## Violazione

È giurisprudenza consolidata della Corte EDU che il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6 della Convenzione sono di ostacolo, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, ad un'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione di una controversia.

Nel caso in specie, la Corte ha constatato che la legge n. 296 del 2006, nell'escludere espressamente dal proprio ambito di applicazione le sentenze diventate irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) ha determinato retroattivamente i termini delle controversie pendenti dinanzi ai tribunali ordinari, rendendo, in tal modo, inutile, per un intero gruppo di persone che si trovavano nella posizione dei

---

<sup>12</sup> L'articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, prevede: "L'articolo 5, secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni e accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzioni pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge".

<sup>13</sup> Adita dalla Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha affermato la portata innovativa della legge n. 296 del 2006 affermando che non vi era stato alcun contrasto di giurisprudenza, ma si era invece affermato un orientamento ben consolidato, secondo il quale il lavoratore italiano poteva chiedere il trasferimento all'INPS dei contributi versati in Svizzera a suo favore, al fine di conseguire i vantaggi previsti dalla legislazione italiana sull'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, compreso quello della determinazione della pensione con il metodo retributivo, in base al salario percepito in Svizzera, a prescindere dal fatto che i contributi trasferiti erano stati versati con un'aliquota svizzera molto inferiore. La Corte ha osservato che le leggi di definizione della retribuzione pensionabile si collocano nell'ambito di un sistema previdenziale che tende alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate. Il passaggio nel calcolo delle pensioni dal criterio contributivo a quello retributivo non è avvenuto a discapito dell'esigenza della sostenibilità finanziaria del sistema. Pertanto i cambiamenti causati dalla legge contestata cercavano di rendere il rapporto tra retribuzione pensionabile e contributi versati omogeneo con il sistema vigente in Italia nello stesso periodo di tempo. La legge prevedeva che la retribuzione percepita all'estero (utilizzata come base per il calcolo della pensione) fosse parametrata applicando le stesse proporzioni percentuali previste per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo. Pertanto la norma ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica. Conseguentemente essa non ha leso il principio della certezza giuridica. Né la norma era discriminatoria, perché i diritti acquisiti e più favorevoli di coloro che erano andati in pensione precedentemente erano ormai inattaccabili. Inoltre, la legge non discriminava le persone che avevano lavorato all'estero, perché essa assicurava semplicemente la razionalità complessiva del sistema previdenziale, ed evitava che, a fronte di un'esigua contribuzione a un'assicurazione straniera si potessero ottenere le stesse utilità di chi aveva versato contributi italiani notevolmente più gravosi. La legge contestata non prevedeva riduzioni ex post, dato che essa non faceva altro che imporre un'interpretazione già desumibile dalle disposizioni interpretate. In definitiva, a parere della Corte, il sistema concedeva ancora una pensione sufficiente e soddisfacente, adeguata alle esigenze di vita di un lavoratore.

ricorrenti, la prosecuzione del giudizio. La legge, secondo la Corte ha prodotto l'effetto di modificare definitivamente l'esito dei giudizi pendenti, nei quali lo Stato era parte, a svantaggio dei ricorrenti.

La Corte europea ha, pertanto, concluso per la violazione da parte dello Stato italiano del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, protetto dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, essendosi assicurato, con una norma ad hoc, l'esito favorevole dei giudizi in cui era convenuto.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni materiali e morali, a titolo di equa soddisfazione.

Sull'impatto della sentenza nell'ordinamento interno v. *infra* capitolo II, paragrafo 1.1

#### *3.1.5 Irragionevole durata del processo*

**Salvatore e altri – Sentenza 18 gennaio 2011 (ricorsi riuniti nn. 27036/03, 34885/03, 37903/03, 37905/03)**

**Capriati – Sentenza 26 luglio 2011 (ricorso n. 41062/05)**

**Pascarella e altri – Sentenza 20 settembre 2011 (ricorsi riuniti nn. 23704/03, 23747/03, 23831/03, 23845/03, 23850/03, 23853/03, 24594/03, 24613/03, 24616/03, 24621/03, 24629/03, 24630/03, 24632/03, 24633/03, 24635/03, 24636/03, 25089/03, 25091/03, 26953/03, 26999/03, 30835/03)**

**CE.DI.SA Fortore s.n.c. Diagnostica medica chirurgica – Sentenza 27 settembre 2011 (ricorsi nn. 41107/02, 22405/03)**

**Violanda Truocchio – Sentenza 4 ottobre 2011 (ricorsi riuniti nn. 20198/03, 40403/04)**

**Selvaggio e altri – Sentenza 18 ottobre 2011 (ricorsi riuniti nn. 39432/03, 39438/03, 39440/03, 39442/03, 39445/03, 39449/03, 39452/03, 39453/03, 39454/03)**

**Giusti – Sentenza 18 ottobre 2011 (ricorso n. 13175/03)**

**Facchiano e Maio – Sentenza 15 novembre 2011 (ricorso n. 699/03)**

**Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1**

In tutti i casi citati i ricorrenti hanno lamentato l'eccessiva durata della procedura principale e l'inadeguatezza, ovvero l'assenza, della riparazione nel quadro del rimedio "Pinto".

### **Violazione**

La Corte europea, richiamando la propria giurisprudenza consolidata in materia<sup>14</sup>, ha constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, relativo al diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata dei giudizi.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze con il pagamento degli indennizzi concessi dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione, nonché per le spese, ad eccezione del caso *Facchiano e Maio* che risulta in corso di pagamento, a causa del ritardo con cui la controparte ha fornito i dati dei beneficiari.

---

<sup>14</sup> V. sentenza del 21 dicembre 2010, caso 45867/07, ricorsi riuniti Gaglione e altri c/Italia, in Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pagine 54, 63 e seguenti.

Quanto alle **misure generali**, si rileva che il problema delle dimensioni assunte dal contenzioso dinanzi alla Corte europea per le inefficienze del rimedio Pinto, è stato rappresentato dal cancelliere della Corte, Erik Fribergh, con nota del 14 dicembre 2011: “*la vastità del fenomeno rischia di compromettere la funzionalità del sistema di tutela della stessa Corte Edu e di pregiudicare l’immagine dell’Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa. Risultano infatti quantificati presso la Corte circa 14.500 ricorsi attualmente pendenti di cui più della metà riguarda la lentezza dei procedimenti, compresi i casi in materia di ritardo nei pagamenti degli indennizzi liquidati dalla legge Pinto.*” Questo fenomeno è avvertito dalla Corte come una persistente incapacità dello Stato italiano di porre rimedio alle carenze strutturali del sistema giudiziario nazionale, tenuto conto del fatto che la situazione, non mostrando segni concreti di miglioramento, è ritenuta ormai insostenibile.

Le iniziative di carattere generale adottate dal Governo italiano per affrontare il fenomeno della eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, nonché le criticità del rimedio Pinto, sono illustrate nel capitolo V, paragrafo 2.

Con riferimento ai ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, il Governo ha attivato un sistema di definizione amichevole degli stessi in applicazione dei criteri risarcitori indicati dalla Corte europea nella citata sentenza *Gaglione ed altri* con conseguente cancellazione dal ruolo della Corte. Sono attualmente all’esame numerosi ricorsi comprendenti due tipologie di doglianze: quella relativa alla inadeguata corresponsione dell’indennizzo Pinto e quella del ritardato pagamento dello stesso.

### **3.2 Violazioni in materia di diritto di elettorato attivo (art. 3, prot. 1, CEDU)**

#### **Scoppola n. 3 – Sentenza 18 gennaio 2011 (ricorso n. 126/05)**

##### **Esito: violazione articolo 3, Protocollo 1**

Nella fattispecie in esame, il ricorrente, condannato a 30 anni di reclusione in esito ad un complesso procedimento già oggetto di una sentenza della Corte europea nell’anno 2009 (affare *Scoppola n. 2, ricorso n. 10249 del 2003*), fu interdetto dai pubblici uffici e il suo nome cancellato dalle liste elettorali.

Aditi i competenti organi per ottenere la revoca del provvedimento di cancellazione dalle liste elettorali, il ricorrente si vide respingere il ricorso, da ultimo, con decisione della Corte di Cassazione del 20 gennaio 2003.

##### **Violazione**

La Corte, conformemente al proprio precedente *Hirst c. Regno Unito del 2005*, ha ravvisato il contrasto della legislazione italiana con l’articolo 3, protocollo 1, della CEDU, constatando come dal combinato disposto degli articoli 28 e 29 del codice penale e d.P.R. n. 223 del 1967, discenda, in maniera automatica, la perdita dell’elettorato attivo dall’aver riportato una condanna a una pena detentiva superiore a un certo numero di anni, senza che venga consentita una valutazione in concreto dell’indegnità del soggetto ad esercitare il diritto di voto.

Il Governo ha chiesto il riesame della sentenza dinanzi alla *Grande Chambre*.

##### **Stato di esecuzione**

Nella sentenza di merito, la Corte ha respinto le richieste presentate dal ricorrente, a titolo di equa soddisfazione.

**Con sentenza definitiva del 22 maggio 2012, la Grande Chambre ha interamente riformato l’esito della pronuncia di condanna intervenuta in data 18 gennaio 2011.**

I giudici della sezione allargata della Grande Camera, in accoglimento delle tesi difensive del Governo, hanno preso atto, contrariamente a quanto constatato nella prima sentenza, che il sistema italiano è più complesso e garantistico e si muove nell'ambito del margine di apprezzamento concesso agli Stati per la limitazione del diritto, in conformità al citato articolo 3 del Protocollo 1, incidendo in maniera equilibrata e non indifferenziata, attraverso il collegamento al particolare reato quando è espressamente previsto, oppure alla pena in concreto inflitta che supera la soglia di gravità predeterminata, permettendo comunque alla persona, dopo l'espiazione della pena principale, di riacquistare il diritto per effetto dell'istituto della riabilitazione.

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

#### **Di Marco – Sentenza 26 aprile 2011 (ricorso n. 32521/05)**

##### **Esito: violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.**

Il ricorrente, esercente attività di gestione di un parco giochi su terreno demaniale in locazione, si duole dell'insufficienza dell'indennizzo versato dal concessionario di opera pubblica per l'occupazione dell'area ai fini della realizzazione di una strada dichiarata opera di pubblico interesse.

#### **Violazione**

Secondo la giurisprudenza della Corte, nella nozione di “*bene*” protetto dall'articolo 1, Protocollo 1, della CEDU, rientrano sia i beni reali che i valori patrimoniali, inclusi i crediti, in virtù dei quali un soggetto può maturare una legittima aspettativa di ottenerne il godimento effettivo.

L'ingerenza dell'autorità pubblica sul godimento del diritto tutelato, ancorchè abbia una base legale, deve cogliere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo ed evitare di imporre alla persona interessata un carico eccessivo o esorbitante.

Nel caso di specie, la Corte, constatato che il contratto di locazione aveva conferito al ricorrente il diritto di utilizzo dell'area e la legittima speranza di poter continuare ad esercitare l'attività dell'impresa, ha riconosciuto la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, per l'insufficienza dell'indennizzo ottenuto dal ricorrente, inferiore a un terzo della somma stimata come controvalore dei beni perduti.

La Corte si è riservata la decisione sull'equo indennizzo, dando temine allo Stato per ulteriori elementi di valutazione.

#### **Stato di esecuzione**

Con sentenza del 10 gennaio 2012, la Corte, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, ha condannato l'Italia al pagamento dell'equa soddisfazione. Il provvedimento di esecuzione è in corso.

#### *3.3.1 Espropriazione*

**Farina – Sentenza 17 maggio 2011 (ricorso n. 75259/01)**

**Fiorello e altri – Sentenza del 17 maggio 2011 (ricorso n. 67794/01)**

**Santinelli ed altri – Sentenza del 17 maggio 2011 (ricorso n. 65141/01)**

**De Stefano e altri – Sentenza del 14 giugno 2011 (ricorso n. 72795/01)**

**Iandoli – Sentenza del 14 giugno 2011 (ricorso n. 67992/01)**

**Rivera e Di Bonaventura – Sentenza del 14 giugno 2011 (ricorso n. 63869/00)**

**Casolaro Camilletti – Sentenza del 14 giugno 2011 (ricorso n. 37178/02)**

**De Caterina e altri – Sentenza del 28 giugno 2011 (ricorso n. 65278/01)**

**Macri e altri – Sentenza del 12 luglio 2011 (ricorso n. 14130/02)**

**Maioli – Sentenza del 12 luglio 2011 (ricorso n. 18290/02)**

**Esito: violazione dell'articolo 1, Protocollo 1**

### **Violazione**

Nei citati casi, in materia di espropriazione indiretta, la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza, constatando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, in quanto la privazione di un bene per pubblica utilità da parte della pubblica amministrazione ed il conseguente acquisto a titolo originario in capo alla stessa, in mancanza di un formale provvedimento di espropriazione, si pongono in contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica.

Relativamente all'ultimo ricorso (*Maioli c/Italia*), la lunga durata dei vincoli di inedificabilità senza indennizzo preordinati all'esproprio e le continue limitazioni imposte hanno violato, per la Corte, il diritto al rispetto dei beni, quale garantito dall'articolo 1, Protocollo 1, in quanto risulta spezzato il giusto equilibrio che deve esistere tra le esigenze dell'interesse generale e la tutela del diritto di proprietà.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze per le quali la Corte ha previsto l'attribuzione dell'equa soddisfazione, ad eccezione del caso *Stefano e altri* in quanto la controparte non ha ancora fornito i dati dei beneficiari.

Sulle misure di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla CEDU in materia di espropriazione v. infra capitolo V, paragrafo 4.1.

#### *3.3.2 Attribuzione dell'equa soddisfazione*

**Giacobbe e altri – Sentenza 1° febbraio 2011 (ricorso n. 16041/02)**

**Quattrone – Sentenza 1° febbraio 2011 (ricorso n. 67785/01)**

**Genovese e altri – Sentenza 1° febbraio 2012 (ricorso n. 9119/03)**

**Plalam S.P.A. – Sentenza 8 febbraio 2011 (ricorso n. 16021/02)**

**Ucci – Sentenza 17 febbraio 2011 (ricorso n. 213/04)**

**Notarnicola – Sentenza 12 aprile 2011 (ricorso n. 64264/01)**

**Dedda e Fragassi – Sentenza 12 aprile 2011 (ricorso n. 19403/03)**

**Esito: attribuzione dell'equa soddisfazione**

### **Violazione**

La Corte, dopo le sentenze di condanna per la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità, ha liquidato l'equa soddisfazione, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dei risarcimenti concessi dalla Corte, a titolo di equa soddisfazione, ad eccezione della sentenza *Dedda e Fragassi*, in quanto la controparte non ha ancora fornito i dati dei beneficiari.

### **3.4 Violazioni in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU)**

#### **Seferovic – Sentenza 8 febbraio 2011 (ricorso n. 12921/04)**

##### **Esito: violazione articolo 5**

La sentenza riguarda il caso di una donna *rom* che viveva con la famiglia in un campo nomadi nel Comune di Roma.

Destinataria di un decreto di espulsione, perché priva di permesso di soggiorno e di documento di identità, le venne anche notificato un ordine di detenzione presso un centro di soggiorno temporaneo in vista dell'espulsione definitiva.

Accogliendo il ricorso proposto sia avverso il decreto di espulsione che avverso il provvedimento di convalida della detenzione presso il centro di soggiorno temporaneo, il tribunale di Roma dispose la liberazione della ricorrente, in quanto ai sensi della legge n. 286 del 1998, l'ordine di espulsione avrebbe dovuto essere sospeso fino a sei mesi dopo il parto dell'ultimogenito della ricorrente, intervenuto nelle more, ancorché il bambino fosse deceduto dopo pochi mesi.

Con il ricorso alla Corte europea, la ricorrente lamenta la contrarietà all'articolo 5 della CEDU del periodo trascorso nel centro di soggiorno temporaneo e della mancanza di mezzi per ottenere la riparazione dell'ingiusta detenzione.

##### **Violazione**

Ai fini dell'accertamento della dedotta violazione dell'articolo 5, comma 1, della CEDU, la Corte ha analizzato la normativa nazionale in materia di immigrazione ed in particolare la legge n. 286 del 1998, dalla quale ha rilevato che l'ordinamento italiano non consente, come è invece avvenuto nel caso di specie, l'espulsione delle donne nei sei mesi successivi alla nascita di un figlio.

Osservato che, in base al diritto interno, la ricorrente non poteva essere destinataria di provvedimento di espulsione, né tantomeno di trattenimento in un centro di soggiorno temporaneo, la Corte ha, quindi, affermato che costituisce violazione del diritto alla libertà e sicurezza, sotto il profilo dell'articolo 5, comma 1, della Convenzione, la detenzione dello straniero disposta dalle autorità nazionali in violazione dei requisiti procedurali e sostanziali della legislazione interna in materia di immigrazione.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 5, comma 5, della CEDU, la Corte ha preliminarmente ricordato, che il diritto alla riparazione per ingiusta detenzione presuppone l'accertamento da parte dell'Autorità nazionale o delle Istituzioni della Convenzione, dell'irregolarità della detenzione. Ha, quindi, affermato che costituisce violazione del comma 5, dell'articolo 5, l'assenza di disposizioni nazionali volte a garantire la proposizione delle domande di risarcimento, per l'ingiusta detenzione, dinanzi alle autorità interne per i casi d'illegittimo trattenimento nei centri di soggiorno temporaneo per immigrati clandestini.

Sull'impatto della sentenza nell'ordinamento interno v. *infra* capitolo IV, paragrafo 2.1

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

#### **Di Cecco – Sentenza 15 febbraio 2011 (ricorso n. 28169/06)**

##### **Esito: violazione articolo 8**

Il ricorso è stato presentato da un detenuto condannato a 25 anni di reclusione per la partecipazione all'organizzazione terroristica delle "Brigate Rosse".

La sua corrispondenza, fin dal 1999, è stata ripetutamente sottoposta al visto di controllo. I provvedimenti relativi al periodo tra il 2004 e il 2006 sono stati impugnati dal ricorrente con esito sfavorevole. Il regime di controllo era motivato dalla natura dei reati commessi, dalla condotta del detenuto, dalla appartenenza alla particolare categoria di detenuti caratterizzata da un atteggiamento di totale opposizione agli organi dello Stato, dal rifiuto dell'istituzione carceraria.

Prima del 15 aprile 2004, il controllo della corrispondenza del ricorrente era effettuato conformemente all'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975. La legge n. 95 del 2004 ha introdotto in materia un nuovo articolo 18-ter che esclude dal controllo la corrispondenza del detenuto, in particolare, con il proprio avvocato e gli organi internazionali competenti in materia di diritti umani.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente ha lamentato la violazione del suo diritto al rispetto della corrispondenza come protetto dall'articolo 8 della Convenzione, nella parte in cui prevede che non debba esserci ingerenza dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che sia prevista dalla legge e costituisca una misura necessaria alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati.

### **Violazione**

La Corte, nel richiamare la vigente normativa italiana, nella parte in cui prevede le citate eccezioni al regime di controllo della corrispondenza, ha rilevato che sia il formulario del ricorso che la procura annessa allo stesso ricorso presentato a Strasburgo erano stati controllati dalle autorità carcerarie due volte (all'arrivo al carcere e al momento della partenza), rispettivamente il 24 giugno 2006 e il 30 giugno 2006 (data del timbro di controllo). Da tali circostanze, risulta evidente che, nonostante l'entrata in vigore della legge n. 95 del 2004, la corrispondenza tra il ricorrente e la Corte era stata sottoposta a ispezione.

Sebbene sia stata sollevata dal Governo l'eccezione del mancato esaurimento delle vie interne, la Corte ha constatato che non è stata dimostrata l'efficacia, a posteriori, del reclamo davanti al giudice dell'applicazione delle pene avverso il controllo della corrispondenza. In effetti, questo reclamo doveva essere presentato contro la decisione del giudice di sottoporre a controllo la corrispondenza del detenuto.

Nel caso in specie, la Corte ha osservato che il controllo effettuato su tale tipo di corrispondenza non era conforme al diritto nazionale e ha concluso per la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento delle somme concesse dalla Corte per i danni morali e le spese, a titolo di equa soddisfazione.

### **Sneersone e Campanella – Sentenza 12 luglio 2011 (ricorso n. 14737/09)**

**Esito: violazione articolo 8, con riferimento all'ordine dei tribunali italiani di rientro in Italia del minore.**

**Non violazione articolo 8, con riguardo all'assenza della madre del minore nell'udienza del Tribunale di Roma.**

La pronuncia riguarda il caso di un minore conteso dai genitori, affidato in un primo tempo, dopo la loro separazione, alla madre, cittadina lettone.

A questa decisione si è opposto il padre che, ancorchè avesse il diritto di tenere il figlio in determinati giorni della settimana e nei periodi di assenza della madre da Roma o dall'Italia, ha chiesto invece, l'affidamento esclusivo del figlio e che fosse fatto divieto alla madre di portare il figlio all'estero o di cambiare luogo di residenza senza la sua approvazione.

Tale istanza è stata respinta dalla Corte d'appello che ha giudicato infondati i timori relativi all'espatrio della madre e del figlio in Lettonia.

Successivamente, la madre, assumendo di non ricevere l'assegno di mantenimento per il figlio, ha lasciato l'Italia, portando con sé il minore in Lettonia.

A seguito di tale circostanza, il tribunale di Roma ha disposto l'affidamento del figlio in via esclusiva al padre e ha ordinato il rientro in Italia del minore, preso atto del rifiuto delle autorità lettoni di autorizzarne il ritorno in Italia.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, la madre ed il figlio, nelle more diventato cittadino lettone, si dolgono della decisione dei giudici italiani in quanto contraria all'interesse del figlio, come tutelato dall'articolo 8 della Convenzione, e del fatto che l'assenza della madre all'udienza del Tribunale, aveva contribuito a pregiudicare il rispetto di tale interesse.

## Violazione

La Corte ha dichiarato che vi è stata violazione del diritto alla vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, in quanto la decisione dei giudici italiani di far rientrare il minore in Italia, pur essendo stata legittimamente assunta nell'interesse del medesimo, non ha tenuto conto delle conseguenze sul piano psicologico derivanti dalla separazione del figlio dalla madre, evidenziate dalle autorità lettoni.

Quanto alla invocata inequità processuale dinanzi al Tribunale dei minori per l'assenza, asseritamente lesiva degli interessi della controparte, la Corte ha ritenuto infondate le doglianze dei ricorrenti, poiché sul piano procedurale era stato comunque garantito il contraddittorio con la presentazione delle dichiarazioni scritte di entrambi i genitori.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento delle somme concesse dalla Corte per i danni morali e le spese, a titolo di equa soddisfazione.

Il piano d'azione per l'esecuzione della sentenza è stato ricevuto dal Segretariato del Consiglio d'Europa il 30 gennaio 2012<sup>15</sup>.

Il competente Tribunale sta procedendo alla revoca del provvedimento di rimpatrio del minore.

---

<sup>15</sup> Case Sneersone and Kampanella v. Italy – Acion Plan:

*“The case concerns the violation of right to respect for family life as a result of a judgment of the Rome Youth Court, ordering the return of the second applicant — a minor — from Latvia, where he lived with his mother (the first applicant), to Italy, in proceedings brought by the father under the Hague Convention of 25 October 1980 and Council Regulation (EC) No. 2201/2003 of 27 November 2003 (violation of Article 8).*

*In 2004 the Rome Youth Court granted custody of the minor to his mother. In April 2006 mother and son went to Latvia and they have never been back in Italy, where the father resides. On 21 April 2008, upon the father's request, the Rome Youth Court ordered the child's return to Italy, because it considered that adequate arrangements had been made to secure the protection of the child from any risks entailed by his separation from his mother. This sentence was appealed by the mother the following year, but the Court of Appeal upheld the initial decision.*

*The European Court considered that the mere existence of the return order, irrespective of its actual enforcement, constituted a disproportionate interference with the applicants' right to respect of their family life, due in particular to the adverse psychological effects it causes to the child.*

### **Individual measures**

*The order of return issued by the Rome Youth Court on 21 April 2008 was not enforced and the child is currently residing in Latvia, with his mother.*

*Based on the judgment of the European Court, the Public Attorney Office, attached to the Rome Youth Court, has already requested the reopening of the proceedings and the reversal of the decision of the Rome Youth Court granting sole custody of the child to the father.*

*The reversal of the abovementioned decision is a prerequisite to the lifting of the return order given on 21 April 2008 by the Rome Youth Court.*

*The authorities will keep the Committee of Ministers duly informed of the progress in the proceedings for the reversal of the decision on custody of the Rome Youth Court and the subsequent lifting of the return order given on 21 April 2008 by the same court.*

### **General measures**

*The authorities will provide in due course their assessment as regards the general measures in this case”.*

Quanto alle **misure generali**, in esecuzione di quanto disposto dal Comitato dei Ministri, il competente Ministero della giustizia ha provveduto già con circolare del 7 maggio 2010 prot. 65026.U, reiterata nel corso del 2011, alla diffusione a tutte le Autorità competenti delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia in merito alla violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### **3.6 Violazioni in materia di diritto alla vita (art. 2 CEDU)**

#### **G.N. ed altri – Sentenza 15 marzo 2011 (ricorso 43134/05)**

##### **Esito: radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.**

Con sentenza del 1° dicembre 2009<sup>16</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva accertato la violazione nei confronti dello Stato italiano dell'articolo 2 della Convenzione (diritto alla vita), sotto il profilo procedurale, per l'eccessiva durata del giudizio di risarcimento del danno promosso dai ricorrenti nei confronti del Ministero della salute, nonché dell'articolo 14 (divieto di discriminazione), congiuntamente all'articolo 2, per l'ingiustificata disparità di trattamento subita dai ricorrenti – in quanto talassemici o eredi di talassemici – rispetto a coloro che, pur versando nelle medesime condizioni, avevano potuto beneficiare – nella condizione di emofiliaci o eredi di emofiliaci – dell'accordo transattivo concluso dal Ministero della salute, sulla base della legge di conversione 20 giugno 2003, n. 141, concernente, tra l'altro, il finanziamento delle transazioni con soggetti danneggiati da emoderivati infetti.

La Corte europea, nel constatare la violazione della Convenzione, aveva altresì stabilito un risarcimento equo a titolo di danno morale per ciascun ricorrente.

In merito all'applicazione dell'equa soddisfazione (articolo 41 della Convenzione) per il riconoscimento del danno materiale sofferto, la Corte si era riservata di decidere ed aveva invitato le parti a trovare un'intesa per il raggiungimento di un accordo amichevole.

Con la sentenza del 15 marzo 2011 la Corte, ritenendo equa la somma offerta in sede di regolamento amichevole dal Governo italiano a titolo di risarcimento del danno materiale sofferto dai ricorrenti, ha cancellato la causa dal ruolo.

#### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento della somma concordata tra le parti e ritenuta equa dalla Corte, a titolo di regolamento amichevole.

#### **Alikaj e altri – Sentenza 29 marzo 2011 (ricorso n. 47357/08)**

##### **Esito: violazione dell'articolo 2 sotto il profilo materiale e procedurale.**

Il caso trae origine dall'uccisione, da parte di un agente di polizia stradale, di un giovane albanese che viaggiava, con altri tre connazionali, a bordo di un'autovettura fermata per un controllo in autostrada.

Durante l'inseguimento dei giovani, messi in fuga per sottrarsi al controllo di polizia, dalla pistola impugnata da uno degli agenti partì un colpo che ferì mortalmente Julian Alikaj.

Instaurato il procedimento penale, il GUP prosciolsse il poliziotto perché il fatto non costituiva reato, ritenendo che non vi fossero elementi sufficienti per poter

---

<sup>16</sup> V. commento a pag. 36 della Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2009 sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano

affermare che l'agente avesse ucciso intenzionalmente la vittima, posto che le prove raccolte mostravano che egli era scivolato e che il colpo era partito accidentalmente. Il giudizio, dopo varie fasi processuali, si è concluso con sentenza del 20 aprile 2006, con la quale la Corte d'assise, ha riconosciuto una condotta colposa dell'agente per essersi lanciato in un inseguimento al buio, con la pistola in pugno e su terreno scivoloso, ma ha dichiarato il non luogo a procedere per intervenuta prescrizione.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti, parenti del giovane deceduto, invocando la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, hanno sostenuto che il decesso era da mettere in relazione all'uso eccessivo della forza, ritenendo inoltre, poiché i fatti denunciati si erano verificati nell'ambito di un controllo stradale, che la condotta del poliziotto non fosse "proporzionata al pericolo" e il ricorso ad un'arma da fuoco non "necessario". Secondo i ricorrenti, l'inchiesta condotta non sarebbe stata conforme alle esigenze procedurali derivanti dagli articoli 6 e 13 della Convenzione. In particolare, essa non sarebbe stata effettiva né indipendente.

### Violazione

La Corte, richiamando essenzialmente i precedenti *Makaratzis c/ Grecia* (20 dicembre 2004) e *McKerr c/ Regno Unito* (4 maggio 2001), ha ribadito che l'articolo 2 – che garantisce il diritto alla vita – si annovera tra gli articoli fondamentali della Convenzione, consacrando uno dei valori cardine delle società democratiche che fanno parte del Consiglio d'Europa. Esso prescrive quindi, ai fini dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti della violazione, un esame estremamente attento delle doglianze.

Pertanto, nel caso in cui le forze di Polizia facciano uso della forza, l'esame della Corte deve comprendere non soltanto gli atti degli agenti che effettivamente hanno fatto ricorso a tale strumento, ma anche il complesso delle circostanze e, in particolare, il quadro giuridico o normativo vigente, nonché la preparazione degli agenti medesimi e il controllo esercitato sulla loro condotta. Come dispone il testo dell'articolo 2, al comma 2, il ricorso alla forza – che cagioni la morte di persone – da parte di agenti di polizia può essere giustificato a date condizioni. Ma qualsiasi uso della forza – tuttavia – deve essere "assolutamente necessario", ossia deve essere strettamente proporzionato alle circostanze. Poiché il diritto alla vita ha carattere fondamentale, le circostanze nelle quali è legittimo causare la morte esigono un'interpretazione restrittiva.

Di conseguenza, e avuto riguardo all'articolo 2, comma 2, *lett. b)* della Convenzione, lo scopo legittimo di eseguire un arresto regolare può giustificare il fatto di mettere in pericolo vite umane soltanto in caso di assoluta necessità.

La Corte ha ritenuto che, in linea di principio, non è possibile ravvisare tale necessità quando la persona che deve essere arrestata non rappresenta alcuna minaccia per la vita o per l'integrità fisica di chiunque e non sia sospettata di aver commesso fatti violenti, anche se da ciò può derivarne un'impossibilità di arrestare il fuggitivo.

### Stato di esecuzione

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

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

**Toumi - Sentenza del 5 aprile 2011 (ricorso n. 25716/09)**

**Esito: violazione degli articoli 3, per l'esecuzione della decisione di espulsione, e 34.**

Il caso riguarda un cittadino tunisino condannato dalla Corte d'assise di Milano con sentenza del 23 ottobre 2006, confermata dalla Corte di cassazione, ad una pena di sei anni di reclusione per il reato di terrorismo internazionale.

Nel maggio 2009, beneficiando dell'indulto, il ricorrente è stato scarcerato e condotto nel centro di permanenza temporanea di Crotone ai fini dell'esecuzione dell'espulsione verso la Tunisia.

Nelle more, su richiesta del ricorrente, che nel frattempo aveva adito la Corte di Strasburgo, il presidente della seconda Sezione della Corte, in applicazione dell'articolo 39 del regolamento, ha chiesto al governo italiano, nell'interesse delle parti e del buono svolgimento del procedimento, di non procedere all'espulsione verso la Tunisia fino a nuovo ordine.

Ciò malgrado, nell'agosto 2009, il ricorrente è stato espulso, essendo, peraltro, pendente il procedimento di riesame del decreto di espulsione dinanzi la Corte di cassazione.

Prima di procedere all'espulsione le autorità italiane avevano ottenuto dal governo tunisino assicurazioni diplomatiche riguardo alla non sottoposizione del ricorrente a trattamenti inumani o degradanti o a tortura.

Dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 8 della Convenzione, poiché il suo allontanamento dal territorio italiano lo avrebbe esposto ad un rischio evidente di tortura e privato dei legami affettivi con la moglie e i figli residenti in Italia - e, infine - la violazione del suo diritto al ricorso individuale così come tutelato dall'art. 34 della Convenzione.

## Violazione

La Corte ha fatto applicazione dei principi generali, relativi alla responsabilità degli Stati contraenti in caso di espulsione e agli elementi da prendere in considerazione al fine di valutare il rischio di esposizione a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione e alla nozione di «tortura» e di «trattamenti inumani e degradanti», come affermati nella sentenza *Saadi c/Italia* del 28 febbraio 2008, in cui era stato riconosciuto che il rischio reale di tortura connesso al rimpatrio dei cittadini tunisini sospettati o riconosciuti colpevoli di terrorismo internazionale, attestato anche da autorevoli fonti internazionali, è base sufficiente per ravvisare la violazione.

La Corte ha quindi ricordato che il recepimento da parte di uno Stato di trattati internazionali volti a garantire, in linea di principio, il rispetto dei diritti fondamentali non è di per sé condizione sufficiente ad assicurare, in concreto, una protezione adeguata della persona contro il rischio di torture laddove, come nel caso di specie, esistano fonti internazionali affidabili che confermino l'esistenza di pratiche delle autorità tunisine - o da queste, comunque, tollerate - contrarie ai principi tutelati dalla Convenzione.

Quanto alle rassicurazioni diplomatiche fornite dalle autorità tunisine, la Corte ha osservato, tuttavia, che il semplice richiamo di due casi di condanna di agenti dello Stato per lesioni personali su alcuni detenuti non può bastare ad escludere il rischio di trattamenti di questo tipo né per indurre all'esistenza di un sistema effettivo di protezione contro la tortura, in assenza del quale è difficile verificare che le assicurazioni date possano essere rispettate. Al contrario, fonti internazionali serie e affidabili hanno indicato che le accuse di maltrattamenti non venivano esaminate dalle autorità tunisine competenti, le quali tuttora mostrano una certa reticenza a cooperare con le organizzazioni indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo.

La Corte ha ritenuto, pertanto, che l'espulsione del sig. Toumi in Tunisia ha violato l'articolo 3 della Convenzione.

Con riferimento, poi, alla richiesta cautelare indirizzata all'Italia, la Corte ha richiamato il caso *Mamatkoulou e Askarov c. Turchia*, per riaffermare il principio secondo cui l'inottemperanza dello Stato alla richiesta di misure provvisorie, inol-

trata ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, determina la violazione dell'articolo 34 della Convenzione. La Corte ha quindi constatato che l'espulsione del ricorrente verso la Tunisia e, dunque, l'inosservanza della misura provvisoria indicata dalla Corte a norma dell'art. 39 del suo regolamento, costituisce, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, una misura volta ad ostacolare l'esercizio effettivo del diritto al ricorso individuale.

### **Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento delle somme concesse dalla Corte per i danni morali e per le spese, a titolo di equa soddisfazione.

Quanto alle **misure generali**, con circolare del Ministero della giustizia del 28/05/2010 prot. 76462, i giudici di pace sono stati sensibilizzati sui principi dettati dalla giurisprudenza europea in materia di espulsione e, segnatamente, sulla necessità di effettuare in sede di convalida un controllo giurisdizionale stringente, che converga non solo verso un attento accertamento della regolarità formale del provvedimento, ma anche verso una verifica della sussistenza delle condizioni idonee a garantire il rispetto dei diritti umani, ovvero, dell'articolo 3 CEDU, cioè un vaglio sul rischio di tortura o maltrattamenti a cui il sospetto terrorista sarebbe esposto in caso di esecuzione dell'espulsione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19 del T.U. n. 286/98. Peraltro, in caso di mancata convalida per decorso dei termini di legge, la conseguente decadenza del decreto di espulsione non impedirebbe l'emissione di altro eventuale provvedimento di espulsione. A tal fine, uniformandosi a quanto disposto dalla Corte EDU, il Giudice competente si pronuncerà, quindi, sul concreto pericolo, prospettato eventualmente dall'opponente, di essere sottoposto a persecuzione o a trattamenti inumani e degradanti in caso di espulsione nel paese di origine.

Per approfondimenti vedi *infra* capitolo IV paragrafo 3.4.

### **Sarigiannis – Sentenza del 5 aprile 2011 (ricorso n. 14569/05)**

#### **Esito: violazione dell'articolo 3**

#### **Non violazione dell'articolo 5, paragrafo 1.**

I ricorrenti, cittadini francesi (padre e figlio), lamentavano la violazione degli articoli 3 e 5 della Convenzione per maltrattamenti subiti da parte di agenti della polizia italiana e detenzione irregolare e ingiustificata durante un controllo delle generalità effettuato all'aeroporto "Leonardo da Vinci" di Fiumicino.

I due procedimenti penali instaurati a seguito della querela presentata dai ricorrenti nei confronti degli agenti per i reati di lesioni, sequestro di persona e abuso di ufficio, e della contrapposta denuncia a loro carico per i reati di violenza e resistenza a pubblico ufficiale, sono stati archiviati dal giudice per le indagini preliminari per l'impossibilità di accertare la legittimità dell'intervento degli agenti e la proporzionalità rispetto alla condotta dei ricorrenti.

#### **Violazione dell'articolo 3 della Convenzione in ordine al divieto di trattamenti inumani e degradanti.**

La Corte ha preliminarmente ricordato che l'articolo 3 sancisce uno dei valori fondamentali propri di ogni società che si definisce democratica: il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. La Convenzione prevede tale divieto in termini assoluti senza restrizioni o deroghe neanche in caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione (*Selmouni c. Francia*, ricorso n. 25803/94). Inoltre,

affinché si possa far rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, un maltrattamento deve raggiungere un minimo di gravità. Tale parametro dipende da un insieme di fattori, tra i quali: gli elementi della causa, la durata del maltrattamento, le conseguenze fisiche e psicologiche dello stesso nonché dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima.

Nella valutazione di tali elementi, la Corte ha aderito al principio della prova "al di là di ogni ragionevole dubbio". Ha precisato, però, che una tale prova può ben risultare anche da un insieme di indizi o da presunzioni non confutate che siano sufficientemente gravi, precise e concordanti (*Jalloh c. Germania*, ricorso n. 54810/00; *Ramirez Sanchez c. Francia*, ricorso n. 59450/00). Del resto, quando un individuo si trova privato della libertà, l'uso della forza fisica che non risulti strettamente necessario alla luce del comportamento di tale individuo, lede la dignità umana e costituisce, in linea di principio, una violazione del diritto sancito dall'articolo 3 (*Ribitsch c. Austria*, sentenza del 4 dicembre 1995 e *Tekin c. Turchia*, sentenza del 9 giugno 1998).

Parimenti, la Corte ha rilevato che l'articolo 3 CEDU, pur non vietando il ricorso alla forza da parte degli agenti di polizia durante un fermo per accertamenti, assoggetta tale uso della forza a specifici requisiti di proporzione e necessità alla luce delle circostanze del caso (si veda, tra molte altre, *Rehbock c. Slovenia*, ricorso n. 29462/95; *Altay c. Turchia*, ricorso n. 22279/93).

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che, considerata la gravità delle lesioni personali constatate, i ricorrenti siano stati sottoposti a maltrattamenti di gravità superiore a quella soglia minima sufficiente a far scattare l'applicazione dell'articolo 3 della Convenzione (*Afanassiev c. Ucraina*, ricorso n. 38722/02; *Sashov ed altri c. Bulgaria*, ricorso n. 14383/03).

In ordine alla proporzione e alla necessità dell'uso della forza esercitata dagli agenti in relazione al comportamento dei ricorrenti, la Corte ne ha riconosciuto la necessità, viste le circostanze del caso, ma ha manifestato una certa perplessità in ordine alla sussistenza del requisito della proporzionalità. La Corte ha osservato, infatti, che se una parte delle lesioni subite dagli interessati, in particolare a livello delle braccia e delle gambe, è sembrata compatibile con l'obiettivo di immobilizzarli ed ammanettarli, come sostenuto dal Governo, le numerose ferite a livello della testa e del volto dei ricorrenti non hanno trovato spiegazione né da parte delle autorità nazionali né da parte del Governo. Inoltre, i ricorrenti, stranieri e con difficoltà ad esprimersi in italiano, furono trattenuti separatamente, nell'impossibilità di comunicare tra loro e con la Sig.ra Sarigiannis la quale, in compagnia della figlia, si trovava in comprensibile stato di apprensione.

In conclusione, la Corte ha riconosciuto che la situazione era tale da causare sofferenze fisiche e mentali nei ricorrenti e, tenuto conto delle circostanze del caso, da infondere in loro anche paura, angoscia e senso di inferiorità tali da umiliare, avvilire ed eventualmente vincere la loro resistenza fisica e mentale. Sono questi gli elementi che hanno indotto la Corte a ritenere che i maltrattamenti inflitti ai ricorrenti siano stati inumani e degradanti tali da violare l'articolo 3 CEDU.

### **Non violazione dell'articolo 5 relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza.**

La Convenzione enumera un elenco tassativo di casi in cui è consentita la privazione della libertà personale. Tale elenco è esaustivo e risponde allo scopo di garantire che nessuno ne sia privato arbitrariamente. In caso di privazione della libertà personale, inoltre, è essenziale che siano chiaramente definite le condizioni di tale privazione, in virtù del diritto interno, e la legge stessa prevedibile nella sua applicazione, così da soddisfare il principio di «legalità» stabilito dalla Convenzione, secondo il quale qualsiasi legge deve essere sufficientemente precisa per evitare ogni rischio di arbitrio.

La Corte ha constatato che il trattenimento dei ricorrenti era stato disposto al fine di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge italiana, nel caso di specie, quello di dichiarare le proprie generalità su richiesta degli agenti, con la possibilità in capo a questi ultimi, di trattenere nei locali della polizia chiunque si rifiuti di adempierlo (si veda l'art. 11 del DL. n. 59 del 78) e tutto ciò in conformità con l'articolo 5, paragrafo 1, lett. *b*), della Convenzione.

In particolare, la Corte ha valutato l'obbligo di collaborare con la polizia nel caso di specie, sufficientemente specifico e concreto. L'accertata breve durata del trattenimento dei ricorrenti negli uffici della Guardia di Finanza dell'aeroporto di Fiumicino, unita alle circostanze del caso, ha condotto la Corte alla conclusione che sia stato rispettato un certo ed equo equilibrio tra l'importanza di garantire l'esecuzione immediata dell'obbligo di legge in questione, fondamentale in una società democratica, e l'importanza del diritto alla libertà dei ricorrenti non potendosi rivelare, quindi, una violazione del diritto alla libertà personale.

Non avendo la parte ricorrente presentato domanda a titolo di equa soddisfazione, la Corte non si è pronunciata ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione.

### **Stato di esecuzione**

Non vi sono disposizioni di condanna da eseguire.

## **4. LE SENTENZE DI NON VIOLAZIONE**

### **4.1 Accesso alla tutela giurisdizionale (art. 6, par. 1, CEDU)**

#### **Menarini Diagnostics s.r.l. – Sentenza 27 settembre 2011 (ricorso n. 43509/08)**

##### **Esito: non violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.**

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva inflitto alla società una sanzione amministrativa pecuniaria a seguito di un'inchiesta per pratiche anti-concorrenziali nel mercato dei *test* per la diagnosi del diabete.

La società aveva impugnato il provvedimento innanzi al giudice amministrativo contestando l'accusa e l'ammontare della sanzione, ritenuta sproporzionata rispetto alla violazione accertata.

Sia il TAR (nell'anno 2003) che il Consiglio di Stato (nell'anno 2006) avevano rigettato il ricorso, rilevando come il controllo del giudice amministrativo sulle decisioni dell'AGCM avesse per oggetto soltanto la legittimità del provvedimento, non potendo il giudice sostituirsi all'autorità amministrativa indipendente, bensì soltanto accertare il corretto esercizio da parte di quest'ultima dei propri poteri.

La Cassazione aveva dichiarato inammissibile il successivo ricorso promosso per motivi di giurisdizione, sostenendo che, relativamente alle decisioni dell'AGCM, il controllo esercitato dai giudici amministrativi era un controllo di piena giurisdizione poiché il giudice amministrativo può accertare la veridicità dei fatti che hanno motivato la sanzione.

La ricorrente ha quindi proposto ricorso alla Corte EDU, lamentando la mancanza di una «piena giurisdizione» del giudice amministrativo nel sistema nazionale, così ponendo una questione di diritto di accesso alla giustizia.

### **Constatazione di non violazione**

I giudici di Strasburgo, per 6 voti contro uno, hanno dichiarato che non vi è stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 CEDU, avendo riconosciuto che il controllo

effettuato sulla sanzione irrogata alla società ricorrente è stato di piena giurisdizione, posto che il TAR ed il Consiglio di Stato hanno potuto verificare l'adeguatezza della "pena" all'infrazione commessa e avrebbero potuto anche commutarla.

#### **4.2 Diritto all'istruzione e alla libertà religiosa (art. 2, prot. 1, CEDU)**

**Lautsi ed altri – Sentenza della Grande Camera 18 marzo 2011 (ricorso n. 30814/06)**

**Esito: Non violazione dell'articolo 2, Protocollo 1**

Riformando la sentenza del 3 novembre 2009 di violazione dell'articolo 2, Protocollo 1, combinato con l'articolo 9, della CEDU, la Corte, in composizione di Grande Camera, ha riconosciuto legittima la scelta dello Stato di riservare maggiore visibilità alla religione maggioritaria nel Paese.

A fronte di un panorama europeo assai composito e vario, dal punto di vista sia storico sia culturale, e preso atto che sulla materia non è ancora maturato un vasto consenso internazionale, la Corte ha ritenuto che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche rientra nel margine di discrezionalità di ciascuno Stato contraente, sempre che si tratti della sola presenza del crocifisso, non accompagnata cioè da insegnamenti obbligatori del cristianesimo né da forme di intolleranza verso gli alunni appartenenti ad altre religioni.

La semplice affissione di un simbolo religioso negli ambienti scolastici non ha dunque, secondo la Corte, potenzialità di costrizione sulle persone e non viola il diritto del genitore di garantire ai propri figli un'educazione ed un orientamento conformi alle proprie convinzioni religiose e filosofiche *ex* articolo 2 del Protocollo n. 1.

La stessa conclusione è affermata dalla Corte anche in relazione alla pretesa violazione dell'articolo 9 della Convenzione (libertà di pensiero, di coscienza e religione).

Per una più ampia trattazione v. *infra* capitolo IV, paragrafo 2.3.

#### **4.3 Diritto alla vita (art. 2 CEDU)**

**Giuliano e Gaggio – Sentenza della Grande Camera 24 marzo 2011 (ricorso n. 23458/02) – Esito: non violazione degli articoli 2, 13 e 38**

La sentenza fa seguito a quella del 25 agosto 2009 (v. Relazione anno 2009, pag. 35), con la quale la Corte, pronunciandosi in merito ai fatti avvenuti durante il Vertice dei Capi di Stato e di Governo del G8 del luglio 2001, in cui aveva perso la vita il giovane Carlo Giuliani, non aveva constatato una violazione dell'articolo 2 sotto il profilo dell'aver cagionato la morte del Giuliani, ma aveva accertato, invece, la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo dell'adeguatezza dell'adempimento degli obblighi procedurali scaturenti dal dovere di tutelare la vita. Essa aveva infatti ritenuto non sufficiente la ricerca della verità svolta nell'inchiesta penale che ne era seguita.

La sezione allargata della Grande Camera ha confermato, sotto il profilo sostanziale, la non violazione dell'articolo 2, nonché degli articoli 13 e 38 e il non luogo a procedere sull'articolo 3 della Convenzione e, a differenza di quanto precedentemente stabilito, ha ritenuto che l'Italia non ha violato l'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione, nello svolgimento dell'inchiesta successiva alla morte del giovane.

Per una più ampia trattazione v. *infra* capitolo IV, paragrafo 2.2.

## 5. LE DECISIONI

### 5.1 Decisioni di irricevibilità

Nel 2011, la Corte ha emesso 27 decisioni nei confronti dell'Italia, riferite ai casi dei quali segue una sintetica disamina.

#### ***Cennamo c. Italia – ricorso n. 6310/07***

Il caso trae origine dalla sentenza del 12 novembre 1991, con la quale il Tribunale di Napoli dichiarò fallito il ricorrente.

A causa del lungo arco di tempo trascorso tra la dichiarazione di fallimento e la chiusura del procedimento (circa 10 anni), il ricorrente ha lamentato dinanzi alla Corte la presunta violazione di vari articoli della Convenzione riconducibili alle incapacità giuridica e personale derivanti dall'iscrizione del suo nome nel registro dei falliti, ed ha invocato, nello specifico, gli articoli 8 e 10 della Convenzione, nonché gli articoli 1, protocollo 1, e 2, protocollo 4, quanto al suo diritto al rispetto della corrispondenza e della libertà di espressione, al diritto al rispetto dei beni e della libertà di circolazione, particolarmente in ragione della durata della procedura.

Richiamandosi all'articolo 8, egli ha inoltre denunciato un abuso nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, lamentando, infine, la limitazione del diritto all'elettorato attivo (articolo 3, protocollo 1) e di non poter disporre di un rimedio efficace (articoli 6, paragrafo 1, e 13) per dolersi delle incapacità derivanti da tutta la procedura fallimentare.

La Corte, ha rilevato che, sul piano del diritto interno, la procedura fallimentare ha visto la vigenza di una diversa e contrastante disciplina sulla materia, fissata, dapprima, dall'articolo 50 del regio decreto n. 267 del 1942, che prevedeva la tenuta presso ciascun tribunale di un pubblico registro contenente i nomi dei falliti sottoposti ad una serie di incapacità disposte dalla legge fintanto che il nominativo non fosse stato cancellato dall'elenco con sentenza del tribunale e, successivamente, dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 5 del 2006 (entrato in vigore il 16 gennaio 2006), che, nel riformare la materia, ha abrogato il citato articolo 50, con conseguente riabilitazione automatica la persona dichiarata fallita.

Ha poi ricordato che la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 362 del 14 gennaio 2003, ha per la prima volta riconosciuto che il risarcimento morale derivante dalla durata delle procedure di fallimento doveva tener conto, tra l'altro, del prolungamento delle incapacità derivanti dallo stato di fallito. Sotto questo profilo, la Corte europea ha rilevato che, a partire dal 14 luglio 2003, la sentenza della Cassazione non poteva più essere ignorata e che a decorrere da quel momento era possibile avvalersi dell'uso del ricorso previsto dall'articolo 35 della Convenzione.

La Corte ha dunque convenuto sulle argomentazioni sostenute dal Governo italiano, affermando che, poichè le incapacità di cui il ricorrente si è lamentato erano cessate dopo il 16 gennaio 2006, egli avrebbe ben potuto e dovuto introdurre ricorso a Strasburgo non oltre il 16 luglio 2006.

Concludendo sulla tardività e sulla non fondatezza delle doglianze, anche in relazione al rimedio interno della legge "Pinto", con decisione del 6 dicembre 2011, la Corte ha respinto tutte le richieste, dichiarando irricevibile il ricorso.

#### ***Cretella, Bagordo ed altri, Di Gennaro, Caiazzo e Notaro c. Italia – ricorsi nn. 35510/02, 35567/02, 11389/02, 11410/02 e 35544/02, nonchè Basileo e altri c. Italia – ricorso n. 11303/02***

Nei casi sopra indicati, i ricorrenti, dipendenti di una società dichiarata fallita, hanno lamentato il pregiudizio subito nel recupero dei loro crediti, per l'eccessiva durata della procedura fallimentare e per l'inadeguatezza dell'indennizzo ricevuto.

Con le decisioni di irricevibilità dei ricorsi dell'11 ottobre 2011, nonché del 23 agosto 2011, la Corte fa applicazione del principio dell'abuso del diritto (per il quale v. *infra* capitolo IV, paragrafo 1).

***Schuchter c. Italia - ricorso n. 68476/10***

La Corte, rilevando, per alcuni profili, il mancato esaurimento dei rimedi interni e, per altri, l'infondatezza delle doglianze della ricorrente – cittadina tedesca sottoposta a pena detentiva – riferite ai rischi di tortura o trattamento disumano a cui sarebbe stata esposta nel caso di estradizione verso gli Stati Uniti d'America, ha dichiarato il ricorso irricevibile con decisione dell'11 ottobre 2011 e ha deciso la revoca della misura provvisoria di non estradizione indicata il 14 dicembre 2010.

***Pezzino c. Italia - ricorso n. 32226/04***

La Corte, rilevando non sufficientemente documentate le censure sollevate dal ricorrente – soggetto sottoposto a misura detentiva per i reati di appartenenza alla mafia ed omicidio – relative a presunte ingiustizie subite da parte di autorità giudiziarie e penitenziarie, ha dichiarato il ricorso irricevibile, con decisione dell'11 ottobre 2011.

***Pianese c. Italia e Paesi Bassi – ricorso n. 14929/08***

Arrestato ad Amsterdam, nel quadro di un'inchiesta olandese relativa al traffico di stupefacenti, riciclaggio di denaro e reati di contraffazione, il ricorrente fu raggiunto da due mandati di arresto europeo e successivamente estradato in Italia, per essere stato condannato in contumacia alla pena detentiva dell'ergastolo.

Invocando l'articolo 5 della Convenzione, il ricorrente dinanzi alla Corte ha lamentato di essere stato arbitrariamente privato della sua libertà e di non avere avuto a sua disposizione alcun rimedio effettivo.

La Corte, avendo accertato la legittimità della detenzione da parte delle autorità nazionale e straniera e avendo constatato la tardività e la manifesta infondatezza delle censure, con decisione del 27 settembre 2011, ha respinto il ricorso dichiarandolo irricevibile.

***Hamidovic c. Italia – ricorso n. 31956/05 – Esito: parzialmente ricevibile***

La Corte, con decisione del 13 settembre 2011, ha dichiarato parzialmente ricevibile il ricorso, sotto il profilo delle doglianze della ricorrente - cittadina extracomunitaria di origine rom - attinenti al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione), con specifico riferimento alla sua espulsione dall'Italia verso il paese di origine e conseguente asserito pregiudizio alla sua vita familiare, malgrado la misura provvisoria di sospensione dell'allontanamento disposta dalla Corte europea, ai sensi dell'art. 39 del suo Regolamento (per una più ampia trattazione v. *infra* capitolo IV, paragrafo 2.1)

***Lucchesi e Benaglia c. Italia - ricorso n. 29753/03***

Con decisione del 30 agosto 2011, la Corte ha dichiarato irricevibile il caso in materia di durata eccessiva dei procedimenti giudiziari nazionali (nella fattispecie procedimento per rilascio di immobile locato), avendo stimato non esaurite le vie del ricorso interno, conformemente a quanto previsto dall'articolo 35 della Convenzione.

### ***Baranello c. Italia* - ricorso n. 32870/02**

Nel caso *Baranello*, in materia di irragionevole durata del processo ed insufficienza dell'indennizzo ricevuto ai sensi della legge "Pinto", la Corte, avendo riconosciuto adeguato ed effettivo il rimedio disposto in sede nazionale, ha dichiarato irricevibile il ricorso, con decisione del 30 agosto 2011.

### ***Celano e altri c. Italia* – ricorsi nn. 14830/07, 17913/07 e 24729/07**

I ricorsi erano stati presentati da alcuni medici che avevano frequentato corsi di specializzazione post-universitaria in medicina e chirurgia, per la presunta violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 14 della Convenzione europea.

La Corte, in merito alla pretese di controparte relative all'adeguamento della remunerazione per frequenza di corsi di specializzazione post-universitaria, con decisione del 7 giugno 2011, ha respinto i ricorsi per irricevibilità, ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 1 e 4, della Convenzione, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in quanto risultavano all'epoca ancora pendenti, a livello nazionale, i relativi procedimenti giudiziari.

### ***Bacuzzi c. Italia* - ricorso n. 43817/04**

Con sentenza del 21 aprile 2009, a seguito di separazione consensuale omologata nel 2004, il Tribunale dichiarò la cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto dal ricorrente. Nessun riferimento al *dies a quo* a partire dal quale far decorrere il termine per la cessazione degli effetti civili del matrimonio figurò nella sentenza.

Dinanzi alla Corte, il ricorrente ha invocato gli articoli 8 e 12, dolendosi, rispettivamente, della presunta violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare e del suo diritto a fondare una nuova famiglia. Pur precisando di non essere stato in grado di chiedere il divorzio in tempi più brevi, egli ha sostenuto che il termine di tre anni, previsto dall'ordinamento italiano con la legge n. 898 del 1970, che disciplina i casi di scioglimento del matrimonio, a partire dal quale è proponibile la richiesta di cessazione degli effetti civili del matrimonio, costituiva un'ingerenza sproporzionata dello Stato nell'esercizio di tali diritti, impedendo, di fatto, la possibilità di avere figli legittimi e il riconoscimento sociale di una sua nuova unione.

Nel ricorso, il ricorrente si è inoltre lamentato dell'eccessiva durata della procedura di separazione.

La Corte, nel sostenere la tesi del Governo secondo cui, pur in presenza di iniziative legislative finalizzate a ridurre i termini per la presentazione della istanza di divorzio, l'attuale periodo di tre anni rappresenta un'esigenza legittima di fornire un lasso di tempo sufficiente di riflessione sulla decisione finale, al fine di tutelare la famiglia come protetta dalla Costituzione italiana, ha constatato che il ricorrente non aveva fornito alcuna spiegazione in merito al ritardo nella presentazione della domanda di divorzio, né tanto meno informazioni su un'eventuale ripresa dei rapporti con il coniuge, in grado di interrompere il termine di tre anni.

Constatando inoltre l'assenza di prove sulla possibilità di risposarsi o di avere figli e, tal più, il mancato ricorso al rimedio previsto dalla legge "Pinto" per la durata del giudizio di separazione, la Corte, alla luce dei motivi esposti, ha dichiarato irricevibile l'affare con decisione del 24 maggio 2011.

### ***Ortu + altri c. Italia* – ricorso n. 37606/05**

Il caso riguarda la confisca, intervenuta il 21 luglio 1970, nell'ambito della nazionalizzazione dei beni stranieri da parte delle autorità libiche, di un'impresa agricola sita a Tripoli, ivi compresi terreni ed edifici, di proprietà dei ricorrenti, cittadini italiani costretti a lasciare la Libia entro il 15 ottobre 1970.

I ricorrenti, presentarono vari ricorsi in sede nazionale, contestando l'adeguatezza dei risarcimenti ottenuti dalle autorità italiane ai sensi delle leggi n. 1066 del 1971 e n. 16 del 1980, nonché dell'indennizzo complementare conseguito in attuazione della legge n. 135 del 1985.

I giudizi nazionali si conclusero in secondo grado, con l'accoglimento parziale delle richieste e con la liquidazione di una somma integrativa a titolo di indennizzo. La somma globale ottenuta dai ricorrenti fu pari a 2.034.161 euro, a fronte di un ammontare atteso di circa 11 milioni di euro.

I ricorrenti non ricorsero in Cassazione.

Invocando l'articolo 1 del Protocollo 1, i ricorrenti hanno lamentato dinanzi alla Corte l'impossibilità prolungata ad ottenere riparazione del pregiudizio causato dal comportamento delle autorità libiche per la privazione dei loro beni, ritenendo responsabili, per altro verso, le autorità italiane per il mancato pagamento di un indennizzo adeguato, a causa del loro atteggiamento inerte nella fase di negoziazione con le autorità libiche.

Con riferimento all'indennizzo ottenuto ai sensi della legge n. 16 del 1990, essi hanno contestato che il pagamento era stato accordato sulla base di una decisione del Ministero del tesoro, in relazione alla disponibilità di bilancio, non coprente il pregiudizio subito.

Richiamandosi agli articoli 8 e 13 della Convenzione, hanno inoltre lamentato la presunta violazione del diritto al rispetto alla vita privata e familiare e ad un ricorso effettivo.

La Corte, in relazione alle censure sollevate, ha considerato la domanda solo sotto il profilo della tutela del diritto al rispetto della proprietà, sancito dall'articolo 1, Protocollo 1, dichiarando incompatibili, *ratione materiae*, le altre doglianze sollevate.

Nell'esaminare la domanda, sotto il profilo della lamentata inerzia delle autorità italiane durante la fase di negoziazione con le autorità libiche, la Corte ha ricordato la propria giurisprudenza secondo la quale la Convenzione non garantisce ai soggetti sottoposti alla giurisdizione di uno Stato contraente alcun diritto alla protezione diplomatica o a misure analoghe.

Quanto alla asserita carenza della legislazione italiana, per non aver previsto una riparazione integrale del pregiudizio subito, la Corte ha rilevato che il processo di nazionalizzazione è stato compiuto da uno Stato terzo, non aderente alla Convenzione, talché il diritto al risarcimento rientra nella sfera dell'ordinamento interno dello Stato italiano. Ha, quindi, ritenuto che, nel caso in cui il diritto nazionale riconosca un indennizzo parziale, i ricorrenti non possono invocare le disposizioni di cui all'articolo 1, protocollo 1, della Convenzione in quanto la nozione di "bene", tutelata dalle citate disposizioni, riguarda beni patrimoniali, compresi i crediti, in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una "speranza legittima" di ottenerne l'effettivo godimento.

In merito, infine, alla contestata sentenza parzialmente negativa resa nel giudizio dinanzi alla Corte d'appello, la Corte ha stimato non esaurite le vie del ricorso interno.

### ***Dritsas + altri c. Italia – ricorso n. 2344/02***

Il ricorso è stato promosso da 46 cittadini greci che, insieme a 800 connazionali, hanno partecipato alle manifestazioni per il summit del G8 a Genova.

I ricorrenti hanno lamentato svariate violazioni della Convenzione, asserendo in particolare: di aver subito trattamenti inumani e degradanti (violazione dell'articolo 3); di essere stati privati della libertà per quattro ore senza essere informati dei motivi di tale limitazione (violazione dell'articolo 5); di aver subito atti riprovevoli

da parte della Polizia a causa delle loro opinioni politiche (violazione degli articoli 9 e 10); di non aver potuto partecipare al summit del G8 (violazione articoli 10 e 11); di non aver avuto a disposizione un ricorso effettivo contro l'obbligo forzato di rientrare in Grecia (violazione dell'articolo 13); di aver subito una discriminazione a causa della loro origine e delle loro convinzioni ideologiche (violazione dell'articolo 14); di aver subito dei danni materiali durante l'intervento della polizia italiana e di essere stati obbligati a pagare le spese per il loro rimpatrio (violazione dell'articolo 1, protocollo 1); di essere stati vittima di espulsioni collettive (violazione dell'articolo 4, protocollo 4).

Con riferimento alla invocata violazione dell'articolo 13, la Corte ha respinto il ricorso, per mancato esaurimento dei rimedi interni, richiamando la propria giurisprudenza secondo la quale il semplice fatto di nutrire dubbi sulle prospettive di successo di un determinato ricorso, non costituisce un motivo valido per giustificare il fatto di non avvalersi di ricorsi interni. In particolare, sul punto, la Corte ha constatato che i ricorrenti potevano adire le autorità giudiziarie, una volta rimpatriati, e che il deposito di una denuncia penale e di un'azione di risarcimento previsti dall'ordinamento italiano, costituivano nel caso di specie, vie di ricorso accessibili e adeguate che i ricorrenti hanno ommesso di esperire.

Quanto alla lamentata privazione della libertà, la Corte ha ricordato anzitutto che il paragrafo 1 dell'articolo 5 tutela la libertà individuale nella sua accezione classica, ossia la libertà fisica della persona e che tale protezione ha lo scopo di garantire che nessuno ne venga privato in maniera arbitraria e non riguarda le semplici restrizioni alla libertà di circolazione. Nella specie, la Corte ha osservato che i fatti contestati si erano svolti nel breve arco di tempo di poche ore, necessario allo svolgimento di controlli di polizia, che il temporaneo arresto alla frontiera era a garanzia della sicurezza interna e che, comunque, i ricorrenti erano liberi di lasciare l'Italia in qualsiasi momento (v., *a contrario* e *mutatis mutandis*, *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 48, *Recueil des arrêts et décisions 1996 III*). La Corte ha, quindi, respinto il motivo di ricorso in quanto incompatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione.

La Corte ha poi esaminato la denunciata violazione degli articoli 9, 10 e 11 della Convenzione, unicamente sotto il profilo dell'articolo 11, ritenuto *lex specialis* rispetto all'articolo 10, ed ha ricordato che la Convenzione tutela solo la libertà di «riunione pacifica», nozione che non comprende le manifestazioni i cui organizzatori o partecipanti hanno intenzioni violente.

Tenuto conto delle circostanze particolari della causa e delle misure speciali di sicurezza richieste al fine di garantire la sicurezza della manifestazione, la Corte ha ritenuto che il respingimento dei ricorrenti non fosse sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, ai sensi dell'articolo 11 paragrafo 2 della Convenzione (v., *Bigliuzzi c. Italia*, ricorso n. 29631/06, *decisione 16 dicembre 2008*), con la conseguenza che la parte del ricorso è stata considerata manifestamente infondata.

Richiamando le considerazioni già svolte con riferimento agli altri articoli invocati, alla medesima conclusione di irricevibilità la Corte è giunta anche con riguardo alle presunte violazioni degli articoli 14 ed 1, protocollo 1, della Convenzione.

In merito alla asserita violazione dell'articolo 4, protocollo n. 4, della Convenzione, per la mancata adozione di decisioni individuali nei confronti dei ricorrenti, la Corte, esaminate le circostanze di fatto, ha rilevato che l'assenza di provvedimenti individuali di respingimento nei confronti dei ricorrenti non poteva in alcun caso essere imputata al Governo convenuto.

Anche questo profilo di ricorso è stato rigettato in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 3 e 4 della Convenzione.

## 5.2 Decisioni di radiazione dal ruolo

### ***Ricci + altri c. Italia - ricorso n. 18470/05***

I ricorsi sono stati introdotti da alcuni cittadini e da una società di Roma che, invocando la presunta violazione degli articoli 6, 14 e 1, Protocollo 1, della Convenzione si dolevano in merito alle procedure illegittime di espropriazione dei loro rispettivi terreni, facenti parte della vasta tenuta presidenziale di Capocotta.

La Corte, con decisione del 18 ottobre 2011, preso atto delle transazioni intervenute in sede nazionale tra i ricorrenti e l'Agenzia del Demanio nel corso dello stesso anno e considerata l'assenza di circostanze particolari che potevano compromettere il rispetto dei diritti tutelati dalla Convenzione, ha considerato non necessaria la prosecuzione dell'esame degli affari, radiandoli dal ruolo.

### ***Amoriello e altri c. Italia - ricorso n. 20627/03***

Con decisione del 13 settembre 2011, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha radiato dal ruolo il ricorso in materia di durata eccessiva delle procedure civili di cui i ricorrenti erano stati parte, per sopravvenuto difetto di interesse della controparte (art. 37, par. 1, della Convenzione).

### ***Nardozza e Tempone c. Italia – ricorsi nn. 29315/09 e 64679/09***

I ricorrenti hanno invocato dinanzi alla Corte la presunta violazione degli articoli 6, 13 e 1, Protocollo 1, della Convenzione, lamentando la mancata esecuzione dei decreti "Pinto" e l'inefficacia di tale rimedio.

Ottenuto il pagamento delle somme successivamente alla presentazione dei ricorsi, hanno sottoscritto con il Governo italiano la proposta di regolamento amichevole formulata dal *Greffier*, coprente il pregiudizio morale sofferto e le spese di giustizia sostenute, sulla base dei parametri della sentenza *Gaglione e altri*<sup>17</sup>.

Con decisione del 30 agosto 2011, i ricorsi riuniti sono stati conseguentemente radiati dal ruolo.

### ***Khaled c. Italia – ricorso n. 37355/10***

Il ricorrente, nato in un campo profughi in Libano da famiglia palestinese, è stato membro attivo di una organizzazione terroristica e, nel 1985, ha partecipato all'attacco contro la compagnia aerea israeliana "El Al" all'aeroporto di Roma-Fiumicino. Condannato a 25 anni di prigione e all'espulsione una volta estinta la pena, aveva presentato richiesta al Governo italiano per ottenere l'asilo politico o il riconoscimento dello *status* di apolide.

La richiesta era stata respinta e in seguito appellata dal ricorrente, al fine di ottenere la sospensione del rimpatrio.

Invocando gli articoli 2 e 3 della Convenzione, il ricorrente ha lamentato il presunto pericolo di vita e di maltrattamenti in caso di rinvio verso la Siria o il Libano, per la collaborazione prestata agli americani come parte del processo negli Stati Uniti, riguardante il risarcimento dei parenti delle vittime dell'attentato all'aeroporto di Fiumicino. Dolendosi anche per non aver potuto disporre, a suo avviso, di un ricorso effettivo per la sospensione dell'espulsione, ha lamentato inoltre la violazione dell'articolo 13.

Dopo aver richiesto ed ottenuto l'applicazione della misura provvisoria di cui all'articolo 39 del Regolamento della Corte, ai fini della sospensione dell'allontanamento dall'Italia, al ricorrente è stato rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo.

Il 23 febbraio 2011, il ricorrente ha informato la Corte di non voler più mantenere il ricorso, chiedendo, peraltro, una pronuncia sulle spese di procedura.

---

<sup>17</sup> Sulla sentenza *Gaglione ed altri* v. nota 14.

La Corte, conformemente all'articolo 37, paragrafo 1, della Convenzione, non ravvisando l'esistenza di circostanze particolari che avrebbero potuto mettere a rischio il rispetto dei diritti tutelati dalla Convenzione, ha ritenuto di non dover attribuire alcun indennizzo a titolo di spese e, con decisione del 31 maggio 2011, ha radiato la richiesta dal ruolo.

***Same c. Italia - ricorso n.8160/11***

Il ricorrente è un cittadino afgano che, invocando l'articolo 3 della Convenzione, ha lamentato il rischio di trattamenti inumani e degradanti a seguito dell'ordinanza del 6 agosto 2010 disposta dal Ministero dell'Interno, che prevedeva il suo rientro in Grecia, dopo che lo stesso aveva risieduto illegalmente in Italia.

Il ricorrente ha richiesto ed ottenuto da parte della Corte l'applicazione di misure provvisorie ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte e successivamente ha comunicato di non aver più interesse alla prosecuzione del ricorso.

La Corte ha disposto, pertanto, la revoca della misura provvisoria concessa ed ha disposto la cancellazione del ricorso dal ruolo.

***Sulejmanovic c. Italia – ricorso n. 18287/07***

Il ricorrente, destinatario di provvedimento di espulsione in Bosnia – Erzegovina, ha lamentato la violazione degli artt. 8, 39 e 46 della Convenzione.

L'espulsione era avvenuta a seguito di controllo di identità del ragazzo da parte della Polizia che non aveva un suo documento, ma era iscritto su quello dei genitori.

A seguito della revoca dell'espulsione, effettuata sulla base di accertamenti sull'esatta data di nascita del ricorrente, quest'ultimo ha rappresentato alla Corte di non aver interesse alla prosecuzione del giudizio. È stata, quindi, disposta la cancellazione del ricorso dal ruolo.

***Abbate + altri c. Italia - ricorso n. 29313/09***

Si tratta di ricorso presentato ai sensi degli articoli 1, protocollo 1, 6 e 13 della Convenzione per “non-esecuzione” delle sentenze di corti d'appello ai sensi della legge Pinto e l'inefficacia del rimedio.

I ricorsi si sono conclusi con dichiarazione della Corte di irricevibilità per intervenuto regolamento amichevole.

***Chircus + altri c. Italia – ricorso n. 35914***

Con il ricorso alla Corte, un gruppo di 53 rumeni, di origine *rom*, hanno invocato la violazione degli artt.3,5,6,13 e 14 della Convenzione e dell'articolo 4 Protocollo 4, a causa dei provvedimenti di espulsione disposti nei loro confronti.

La Corte, preso atto delle osservazioni del Governo Italiano e della mancata risposta a queste da parte del rappresentante legale dei ricorrenti, nonchè dell'assenza di una richiesta di proroga al termine indicato, ha disposto la cancellazione dei ricorsi dal ruolo.

***Garofalo e Panico c. Italia – ricorsi nn. 46375/07 e 48024/07***

***Rea c. Italia - ricorsi nn. 56181/07, 2226/08 e 7023/08***

I ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'articolo 6 e articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione, per il ritardo, da parte delle autorità nazionali, per conformarsi alle decisioni prese dai giudici d'appello ai sensi della legge Pinto.

La Corte, in considerazione delle analoghe richieste, ha esaminato congiuntamente i ricorsi, decidendo, in data 11 gennaio 2011, di cancellarli dal ruolo per intervenuta volontà dei ricorrenti di non voler proseguire i ricorsi dinanzi la Corte e dopo aver verificato l'assenza di circostanze particolari relative ai diritti garantiti dalla Convenzione o dei suoi protocolli.

## 6. AFFARI CONTENZIOSI CONCLUSI NEI PRIMI MESI DEL 2012

Si riportano in questo paragrafo alcuni casi, già trattati nella Relazione per l'anno 2010 come affari pendenti, conclusi nei primi mesi del 2012, che meritano di essere menzionati per la loro importanza.

### 6.1 Assegnazione frequenze televisive – Il caso *Centro Europa 7 srl e Di Stefano c. Italia*

Il caso *Centro Europa 7 srl*<sup>18</sup>, riguarda l'assegnazione delle frequenze per le trasmissioni televisive a cavallo dei due sistemi, analogico e digitale, nonché la corretta applicazione della legge n. 249 del 1997 e del decreto-legge n. 5 del 2001, convertito dalla legge n. 66 del 2001, con regolamento attuativo dell'Autorità garante del 15/11/2001 n. 435.

La parte ricorrente ha adito la Corte di Strasburgo dopo aver ricevuto a livello nazionale, a seguito delle pronunce intervenute sia dalla Corte di Giustizia CE con sentenza 31/1/2008 nella causa C-380/05, che del Consiglio di Stato, con decisioni 31/3/2008 n. 2624 e 20/1/2009 n. 242, un risarcimento ritenuto insufficiente e che pretende in misura di gran lunga superiore per la presunta violazione degli articoli 6 (equo processo), 10 (libertà di espressione), 14 (divieto di discriminazione) e 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto dei beni), della Convenzione.

La causa, per i particolari e delicati profili interpretativi, era stata rimessa direttamente alla Sezione allargata della Grande Camera.<sup>19</sup>

#### La sentenza della Grande Camera

Con sentenza definitiva del 7 giugno 2012, la Grande Camera, constatando la violazione dell'articolo 10 e dell'articolo 1, Protocollo 1, della CEDU, ha condannato l'Italia al pagamento in favore della società ricorrente della somma di € 10.000.000,00, a titolo di danni materiale e morale, e di € 100.000,00 a titolo di spese. Secondo la Corte, lo Stato italiano ha violato “*l'obbligo prescritto dalla Convenzione europea dei diritti umani di mettere in atto un quadro legislativo e amministrativo per garantire l'effettivo pluralismo dei media*”.

Nella liquidazione del danno in favore della società, corrispondente ad un milione di euro all'anno per i dieci anni di attesa (1999-2009), la Corte sembra aver seguito la stessa logica di calcolo seguita dal Consiglio di Stato, ma da questo applicata restrittivamente (1 milione riconosciuto dal CdS).

### 6.2. Legge elettorale – Il caso *Saccomando ed altri c. Italia*

La questione sottoposta all'esame della Corte di Strasburgo con una molteplicità di ricorsi, in merito al presunto contrasto della legge elettorale n. 270 del 2005 con gli articoli 3, Protocollo 1, e 13 della Convenzione, per il sistema delle c.d. “liste bloccate”, mediante le quali l'ordine di precedenza dei candidati è deciso dai partiti politici e non può essere invece oggetto del voto di preferenza dell'elettore, si è definita con una decisione di irricevibilità del 13 marzo 2012 per il caso *Saccomando ed altri c/Italia*.<sup>20</sup>

La Corte ha ricordato, innanzitutto, che l'articolo 3 del Protocollo 1 consacra un principio fondamentale in un regime politico efficacemente democratico e riveste così

<sup>18</sup> Ricorso n. 38433/09

<sup>19</sup> La sentenza non è, pertanto, contestabile.

<sup>20</sup> Ricorso n. 11583/08

nel sistema della Convenzione un'importanza capitale. Infatti, la democrazia rappresenta un elemento fondamentale "dell'ordine pubblico europeo", ed i diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 sono cruciali per stabilire e mantenere le fondamenta della vera democrazia disciplinata dalla preminenza del diritto.

Come la Corte ha affermato in numerose occasioni, l'articolo 3 implica diritti soggettivi. Si tratta principalmente del diritto di voto e di quello di presentarsi come candidato alle elezioni. Tuttavia, poiché questo articolo afferma, in termini generali, l'obbligo delle Alte Parti contraenti di organizzare "a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni che garantiscano la libera espressione dell'opinione di un popolo", e avuto riguardo alla logica che sottintende tutte le disposizioni sostanziali della Convenzione, è conseguente concludere che esso garantisce egualmente un diritto individuale più generale, quello, cioè, di beneficiare di elezioni parlamentari in linea con la formula di cui sopra.

Ha inoltre ricordato che gli Stati contraenti godono anche di un ampio margine di apprezzamento, quando si tratta di determinare il sistema di votazione attraverso il quale è assicurata la libera espressione dell'opinione popolare sulla scelta del corpo elettorale. A questo proposito, l'articolo 3 del Protocollo 1 si limita a prescrivere delle "libere" elezioni da svolgere "ad intervalli ragionevoli", "a scrutinio segreto" e "in condizioni che garantiscano la libera espressione delle opinioni delle persone". Fatta questa riserva, esso non crea alcun "obbligo di introdurre un sistema specifico" come il voto proporzionale o di maggioranza ad uno o due turni.

Infatti, le regole in questa materia variano in funzione dei fattori storici e politici propri a ciascuno Stato; il numero di situazioni previste nella legislazione elettorale di numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa dimostra la diversità delle scelte possibili sotto questo profilo.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, secondo la Corte, qualsiasi legge elettorale deve essere valutata alla luce dell'evoluzione politica dei Paesi, in modo che elementi inaccettabili nel quadro di un sistema determinato potrebbero giustificarsi in un altro (*Py contro Francia*, no. 66289/01, § 46), almeno fintanto che il sistema adottato risponda a delle condizioni che garantiscano la "libera espressione dell'opinione popolare sulla scelta del corpo elettorale".

Inoltre, non è possibile perdere di vista il fatto che i sistemi elettorali cercano di raggiungere gli obiettivi a volte non compatibili tra loro: da un lato, riflettere abbastanza fedelmente le opinioni della gente, dall'altro indirizzare le correnti di pensiero per promuovere la formazione di una volontà politica, di una coerenza e di una chiarezza sufficienti.

L'articolo 3 del Protocollo 1 non implica, quindi, secondo la Corte europea, che tutte le liste debbano avere un peso uguale nel risultato, nè che tutti i candidati debbano avere le stesse possibilità di vincere; anzi è evidente che nessun sistema saprebbe evitare i "voti persi" (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, § 54, e *Bompard c. Francia* (dicembre), no 44081/02, 4 aprile 2006).

Nel caso considerato, si ha a che fare con meccanismi simili, vale a dire con premi di maggioranza, che il legislatore ha utilizzato con lo scopo di correggere gli effetti negativi del sistema elettorale in vigore in Italia e di garantire la stabilità del governo.

La Corte ha già osservato, sotto questo profilo, come in tutti i sistemi delle liste bloccate, le procedure di premialità o meccanismi analoghi a queste ultime, siano applicati anche tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa.

Inoltre, avuto riguardo all'entità dei premi assicurati nel sistema italiano e alla luce dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte (*v. Yumak Sadak e al di sopra*, §§ 61 e 63, per quanto riguarda la compatibilità con la Convenzione della

soglia elettorale del 10% imposto a livello nazionale e arricchito di certi correttivi), tali premi non sembrerebbero in grado di alterare l'equilibrio tra i principi di legittima rappresentanza e stabilità politica.

La Corte ha quindi constatato che, nel caso in specie, la disciplina dei premi alla maggioranza fissata dalla legge italiana non è contraria alle esigenze dell'articolo 3 del Protocollo 1, nella misura in cui tale disposizione di legge opera allo scopo di favorire correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e la formazione di maggioranze sufficientemente stabili nelle assemblee parlamentari.

Pertanto, la Corte, non riscontrando alcun elemento di violazione della libera espressione dell'opinione popolare sulla scelta del corpo elettorale, ha ritenuto il ricorso manifestamente infondato e lo ha dichiarato irricevibile.

## 7. AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI

### 7.1 Richieste di asilo - Regolamento di Dublino

Tra gli affari pendenti si segnala, per la particolare rilevanza, la delicata questione sollevata da un gruppo di ricorsi in materia di diritto d'asilo.

A partire dal 2009 ad oggi, sono stati notificati all'Italia 10 ricorsi presentati da cittadini di Paesi Terzi, richiedenti asilo, i quali, trovandosi in uno Stato membro dell'Unione Europea, diverso da quello competente ad esaminare la loro domanda di protezione internazionale, hanno chiesto alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento CE n. 343/2003 (c.d. Regolamento di Dublino), la concessione della misura cautelare di sospensione del loro trasferimento in Italia, Paese competente all'esame della loro domanda di asilo, ai sensi dell'articolo 3 di detto Regolamento.

Nella totalità dei casi, i ricorrenti lamentano la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea (divieto di trattamenti inumani e degradanti e di tortura), da parte dell'Italia, in relazione all'impossibilità per i richiedenti asilo di ricevere una dignitosa sistemazione alloggiativa e una adeguata assistenza sociale e sanitaria durante la loro permanenza in Italia.

Ad oggi, risultano trasmesse 42 note di risposta contenenti gli elementi informativi e documentali richiesti dalla Corte europea, mentre 25 ricorsi sono stati radiati dal ruolo della Corte, di cui 11 a seguito della risposta fornita dal Governo italiano.

I restanti ricorsi sono in attesa delle determinazioni della Corte, risultando attualmente "fermi" per i seguenti motivi:

- in alcuni casi, la Corte non è stata in grado di fornire le generalità precise dei ricorrenti e, pertanto, non è stato possibile risalire alla loro identità, anche per la presenza, nella banca dati dell'Unità Dublino, di numerose omonimie;
- per altri, la Corte ha notificato il ricorso senza, tuttavia, chiedere informazioni al Governo.

Il 21 gennaio 2011, la Grande Camera della Corte europea ha condannato il Belgio e la Grecia<sup>21</sup> per il mancato rispetto delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che stabiliscono la proibizione della tortura e il diritto ad un ricorso effettivo avverso i provvedimenti delle autorità nazionali.

---

<sup>21</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 gennaio 2011, sul caso M.S.S. c/ Belgio e Grecia

In particolare, la Corte europea ha ritenuto che il trasferimento dal Belgio verso la Grecia di richiedenti la protezione internazionale rappresenti una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per le carenze riscontrate in quest'ultimo Paese con riferimento sia "all'accesso alla procedura di asilo e all'esame delle domande" sia alle condizioni di accoglienza degli interessati.

La questione ha avuto ripercussioni in Italia per gli undici ricorsi citati di cittadini di Paesi Terzi (afghani, iracheni e iraniani), richiedenti asilo, avverso altrettanti provvedimenti di trasferimento in Grecia, adottati dall'Unità Dublino italiana.

A seguito della sentenza in esame, l'Unità Dublino italiana – che già aveva sospeso il trasferimento dei ricorrenti in Grecia – ha stabilito, per gli undici ricorsi pendenti, la competenza italiana ad esaminare le domande di asilo.

Pertanto, è stata richiesta alla Corte europea dei diritti dell'Uomo la cessazione della materia del contendere.

## 8. I REGOLAMENTI AMICHEVOLI

Nel 2011, diminuisce il numero dei regolamenti amichevoli in materia espropriativa. Il fenomeno è da mettere in relazione alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte che, con i parametri risarcitori definiti con la nota sentenza emessa in composizione di Grande Camera il 22 dicembre 2009, sul caso *Guiso-Gallisay* (ricorso n. 58858/00), regola ormai il riconoscimento del *quantum* spettante a titolo di danno materiale.

Per altro verso, il ricorso all'istituto del regolamento amichevole, come emerge dall'analisi generale del contenzioso europeo, si consolida per gli affari sistemici, in merito ai quali sia intervenuta da parte della Corte l'adozione di una sentenza pilota.

Sotto questo profilo, l'Italia sta attuando, in particolare, un comportamento collaborativo nei confronti della Corte, al fine di alleggerire, sulla base dei criteri della sentenza *Gaglione e altri*<sup>22</sup>, il sovraccarico determinato dall'ingente numero di procedimenti "Pinto" che hanno per oggetto il ritardo del pagamento dell'equa riparaione riconosciuta dalle Corti d'appello.

Per l'anno 2011, le iniziative finalizzate ad una definizione extragiudiziale delle controversie concluse positivamente hanno riguardato tre affari: *G.N. e altri* (v. *infra* paragrafo 3.6); *Abbate ed altri, Nardozza e Tampone* (v. *infra*, paragrafo 5.2).

## 9. I RISARCIMENTI

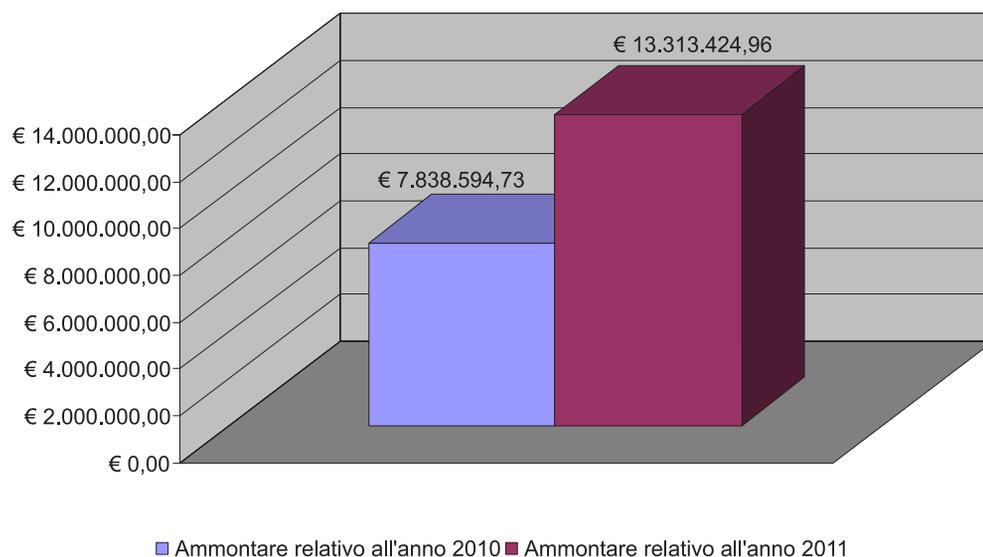
Nell'anno 2011, sono state liquidate n. 89 sentenze, delle quali n. 29 riferite a pronunce emesse nel 2011 e n. 60 a pronunce emesse nel 2010, per un importo complessivo di € 13.313.424,96 (contro 7.838.594,73 del 2010), di cui € 2.344.072,24 per il pagamento dei tre regolamenti amichevoli sopra citati. Figura 9

Il dato evidenzia l'aumento dell'impegno di spesa a carico dell'Erario per l'anno 2011, imputabile, principalmente, al gravoso onere derivante dagli indennizzi riconosciuti in violazione del diritto al rispetto della proprietà.

Quanto alle otto sentenze di condanna in materia di irragionevole durata dei processi, la spesa sostenuta è risultata ammontare a complessivi € 115.967,99, con un'incidenza pari a 0,87 punti percentuali sul totale.

<sup>22</sup> Per la sentenza *Gaglione ed altri* c. Italia v. nota 14.

Figura 9



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

## 10. L'AZIONE DI RIVALSA

Permane sulla procedura di rivalsa, disciplinata dall'articolo 16-bis della legge n. 11 del 2005, il comportamento ostativo degli enti obbligati (nello specifico, enti territoriali) al raggiungimento di intese sulle modalità e sui termini di pagamento per il recupero dei crediti vantati dallo Stato, in esecuzione delle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo. Tale atteggiamento si è tradotto, finora, nell'espressione di pareri negativi in sede di Conferenza Unificata (chiamata a pronunciarsi preventivamente sui provvedimenti, ai sensi del comma 9 del citato articolo 16-bis), nel cui ambito i rappresentanti delle categorie interessate hanno radicato la loro contrarietà alla disciplina vigente, ritenuta carente, a loro avviso, di una fase di concertazione per l'individuazione del soggetto debitore dell'obbligazione risarcitoria, contestando così la legittimità del recupero integrale da parte dello Stato dell'importo liquidato dalla Corte europea.

Né, tanto meno, hanno avuto buon esito le iniziative avviate in via amministrativa per la costituzione di un Tavolo di consultazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, stante la difficoltà di conciliare le istanze dei soggetti interessati con le disposizioni dell'articolo 16-bis, che, come formulato, non sembra consentire alcuna particolare indagine sulla responsabilità dell'obbligato.

Neanche sul piano legislativo si registrano passi in avanti per la modifica dell'attuale normativa proposta dall'Esecutivo in sede di emendamenti al disegno di legge di riforma delle norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, ma stralciata nel corso dell'iter parlamentare.

Nelle more dell'adozione di nuovi, auspicabili interventi, si è reso, pertanto, necessario procedere al perfezionamento dei provvedimenti esecutivi nei confronti degli enti territoriali a cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha notificato le sentenze di condanna, stante i solleciti operati dalla Corte dei conti per porre in essere i necessari adempimenti.

Quanto all'esito dei decreti già adottati, in relazione alle criticità emerse, essi sono stati per buona parte impugnati.



ITEMI SENSIBILI EVIDENZIATI DALLE SENTENZE  
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

---



## IV I TEMI SENSIBILI EVIDENZIATI DALLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### 1. LE PRONUNCE DELLA CORTE E L'ABUSO DEL DIRITTO

A Smirne, nel corso della Conferenza di cui si è dato conto nel capitolo I, paragrafo 1.1., è stato tracciato un primo bilancio delle applicazioni del Protocollo n° 14 e, allo stesso tempo, se ne sono studiati gli sviluppi, analizzando nei dettagli possibili ulteriori misure incentrate sull'obiettivo di affrancare la Corte dall'attuale esorbitante carico di lavoro e consentirle così di adeguare sempre più il sistema di protezione dei diritti umani alle nuove sfide future. Misure in parte già attuate, come il miglioramento del sistema di selezione dei giudici ed il distacco di magistrati nazionali in qualità di referendari della Cancelleria della Corte e di assistenti della nuova figura del giudice unico prevista dal recente articolo 24, comma 2, della Convenzione (al contrario di altri Paesi, l'Italia non ha finora distaccato alcun magistrato nazionale). Altre sono in via di attuazione come la creazione di un sistema semplificato di modifiche alla Convenzione ed al regolamento della Corte, mentre altre ancora sono oggetto di riflessione e discussione come l'introduzione di un sistema di spese processuali a carico dei ricorrenti soccombenti e di un nuovo sistema di filtro per i ricorsi manifestamente inammissibili.

Tali due ultime tematiche sono oggetto di studio di due gruppi di esperti incaricati dal Comitato Direttore Diritti dell'Uomo (CD-DH), rispettivamente il "Comitato di esperti sulla procedura semplificata di modifica di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo" (DH-PS) ed il "Gruppo di esperti sulla riforma della Corte" (DH-GDR).

La Conferenza di Smirne ha mostrato come si sia ancora lontani dall'obiettivo prefissato ma come, allo stesso tempo, si sia comunque sulla buona strada.

Nel corso del 2011, ad esempio, il menzionato "Comitato di esperti sulla procedura semplificata di modifica di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo", ha tenuto ben due riunioni identificando alcune disposizioni del Titolo II della Convenzione considerate appropriate per essere oggetto d'una procedura semplificata di modifica.

Il Titolo II, non disciplinando i diritti e le libertà fondamentali della Convenzione ma contenendo essenzialmente disposizioni attinenti la procedura ed il funzionamento della Corte, ben si presta infatti ad una procedura semplificata di modifica la quale, senza toccare il nucleo intangibile del diritto sostanziale, possederebbe comunque il vantaggio di adeguare senza ritardo le disposizioni procedurali alle esigenze storiche contingenti eliminando i lunghi e complicati passaggi, sia a livello internazionale che interno, che sono necessari per la modifica di un trattato (tale essendo infatti la Convenzione dei diritti dell'uomo).

Conformemente ai risultati della Conferenza d'Interlaken e della Conferenza di Smirne, il 2011 ha visto anche un incremento delle decisioni di irricevibilità per abusività del ricorso introduttivo.

Nella decisione *Petrovic c. Serbia* del 18 ottobre 2011 la Corte riassume le condizioni che rendono un ricorso abusivo. Premesso che rientra nell'abuso ogni esercizio nocivo di un diritto per scopi diversi da quelli per i quali lo stesso è destinato, la Corte considera abusiva ogni attività del ricorrente che, sottesa da qualsiasi scopo diverso da quello di ottenere giustizia, si prefigga un comportamento frivolo diretto ad indispettare la Corte o si concretizzi nel deposito di una serie di ricorsi manifestamente infondati e lamentosi, così distogliendo la Corte dal suo importante lavoro di protezione dei diritti umani.

Anche la deliberata omissione di informazioni importanti per la trattazione del caso, allo scopo di indurre in errore la Corte, integra l'abuso del diritto: tale ultimo principio è stato applicato nel corso del 2011 dalla Corte, la quale ha emesso sei decisioni di irricevibilità per abusività di ricorsi presentati contro l'Italia, uno in data 23 agosto 2011 (*Basileo - infra* capitolo III, paragrafo 5.1) e cinque in data 11 ottobre 2011 (*Cretella, Di Gennaro, Caiazzo, Notaro e Bagordo - infra* capitolo III, paragrafo 5.1).

Nella specie, i ricorrenti, dipendenti di una società dichiarata fallita ed inseriti nel passivo della stessa per il T.F.R. e le tre ultime mensilità, avevano chiesto ed ottenuto da una corte d'appello un indennizzo per l'eccessiva durata della procedura di fallimento e, non soddisfatti, avevano depositato un ricorso alla Corte europea sostenendo che l'indennizzo ricevuto a livello nazionale era inferiore a quello previsto dagli standards europei.

Il Governo italiano aveva però fatto presente che i ricorrenti, avvalendosi delle garanzie previste dalla legge n. 297 del 1982 e dal decreto legislativo n. 80 del 1992, avevano già ottenuto, immediatamente dopo la dichiarazione di fallimento, le somme di cui erano creditori dal fondo di garanzia dell'Inps, per cui erano usciti dalla procedura fallimentare, dove erano stati surrogati, come per legge, dal menzionato istituto di previdenza. In altre parole, i ricorrenti non avevano ricevuto alcun danno dall'eccessiva durata della procedura fallimentare in quanto ne erano stati parte solo per un trascurabile periodo, circostanza che avevano opportunamente nascosto sia alla Corte d'appello, che aveva comunque liquidato un indennizzo, sia alla Corte europea, allo scopo di indurle in errore ed incassare un risarcimento non dovuto.

La delicata tematica dell'abuso del diritto non può prescindere da qualche cenno ad un altro caso, *Grossi ed altri c. Italia*, sentenza del 14 dicembre 2010, divenuta definitiva il 20 giugno 2011, ed oggetto di una procedura pendente di revisione, su richiesta del Governo italiano. I fatti possono così riassumersi:

1. Con ricorso depositato il 12 giugno 2003, i ricorrenti sostenevano di essere stati espropriati, in violazione dell'articolo 1 Protocollo n. 1 della Convenzione europea, di un terreno di loro proprietà dell'estensione complessiva di mq. 9.985. Anche nelle osservazioni complementari ed in quelle sull'equa soddisfazione (sia prima che dopo la sentenza sul merito), i ricorrenti confermavano le suddette dimensioni del terreno richiedendo un risarcimento corrispondente.

2. Dopo la ricezione delle suddette osservazioni, come da prassi, la difesa del Governo richiedeva alle autorità implicate nel caso (*in primis* il Comune di Cassino) di inviare le informazioni necessarie a preparare la difesa tra cui, ovviamente, le eventuali notizie fattuali utili a confutare le tesi dei ricorrenti.

3. Il Comune di Cassino, ente espropriante, appariva il solo in grado di conoscere con esattezza dimensioni e valore del terreno: il giudizio nazionale, difatti, si concluse con una declaratoria di prescrizione del diritto al risarcimento e conseguentemente non fu espletata alcuna perizia sul bene. Pur richiesto delle relative informazioni, lo stesso non intese rispondere per cui non si ebbe mai la possibilità di confutare, in fatto, gli argomenti della parte ricorrente.

4. Stante l'indisponibilità della documentazione pertinente presso il Comune di Cassino (ente espropriante), con la sentenza del 14 dicembre 2010, la Corte, derogando alla prassi abituale, determinava il valore del terreno sulla base di documenti presentati dai ricorrenti (cfr. §§ 13-15 della sentenza citata), supponendo appunto un terreno di mq. 9.985. Il risarcimento del danno materiale veniva stabilito in euro 734.000 (circa euro 73,4 al mq.).

5. Subito dopo il passaggio in giudicato della sentenza si accertava, tramite una denuncia anonima, che innescava indagini di P.G., che il terreno espropriato non superava i 2.000 mq. ed era di natura agricola (il suo valore corrispondeva ad euro 0,35 al mq. nel 1976), per cui ne derivava che i ricorrenti – nel dichiarare un terreno edificatorio di circa 10.000 mq. – avevano rappresentato alla Corte circostanze false.

Ritenendo, pertanto, che la sentenza della Corte fosse il frutto del dolo dei ricorrenti, il Governo attivava la procedura di revisione prevista dall'articolo 80 del Regolamento della Corte<sup>23</sup> e richiedeva altresì che la stessa dichiarasse che il comportamento della parte ricorrente integrava un'ipotesi di abuso del diritto di ricorso<sup>24</sup>.

## 2. L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE E L'IMPATTO SULL'ORDINAMENTO INTERNO: PROBLEMATICHE

### 2.1 Esecuzione delle pronunce e obblighi di adeguamento. Condizioni e limiti delle espulsioni degli stranieri – I casi *Seferovic c. Italia e Hamidovic c. Italia*.

Il 2011 ha visto due pronunce sull'importante problematica del diritto a soggiornare nel territorio dello Stato, e dunque a non essere espulso, di persone appartenenti ad etnia *rom*, entrati clandestinamente in Italia, o privi di permesso di soggiorno, ovvero nelle condizioni per essere destinatarie di un decreto di espulsione.

Il primo caso è una sentenza di constatazione della violazione del diritto alla libertà (art. 5 della Convenzione): si tratta del caso *Seferovic c. Italia*, sentenza dell'8 febbraio 2011 (*infra*, capitolo III, paragrafo 3.4), dove la ricorrente, versando in una situazione di clandestinità, era stata detenuta per 43 giorni in un centro di ritenzione in vista della sua espulsione, fino a quando un tribunale nazionale aveva annullato il decreto di espulsione e l'ordine di detenzione in quanto la ricorrente, avendo partorito (sia pure un bimbo deceduto), si trovava in una situazione che non permetteva l'espulsione. È singolare che la decisione del tribunale nazionale (primo tutore dei diritti dell'uomo nel Paese, come sempre predicato dal Consiglio d'Europa), il quale ha ripristinato la situazione di diritto ritenuta lesa, non sia stata tenuta nel dovuto conto dalla Corte europea: ed infatti, nell'ipotesi in cui il meccanismo attivato dal diritto interno, attraverso l'annullamento o la riforma della misura cautelare per mancanza di una delle condizioni previste, si dimostra efficace ed in grado di correggere eventuali errori di valutazioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre ritenuto in passato la non violazione dell'articolo 5 paragrafo 1 della CEDU (il quale regola i casi e le procedure per cui un individuo può essere privato della sua libertà). Nella sentenza *Benham c. Regno Unito* del 10 giugno 1996, ad esempio, si afferma al paragrafo 42 che « una detenzione è in principio regolare se ha luogo in esecuzione di una decisione giudiziaria. La constatazione susseguente della commissione di un errore da parte del giudice non può ripercuotersi, in diritto interno, sulla validità della detenzione subita nel frattempo. È per tale ragione che la giurisprudenza di Strasburgo si rifiuta sempre di accogliere i ricorsi presentati da persone il cui verdetto di colpevolezza sia stato

---

<sup>23</sup> Article 80 (*Demande en révision d'un arrêt*) 1. *En cas de découverte d'un fait qui, par sa nature, aurait pu exercer une influence décisive sur l'issue d'une affaire déjà tranchée et qui, à l'époque de l'arrêt, était inconnu de la Cour et ne pouvait raisonnablement être connu d'une partie, cette dernière peut, dans le délai de six mois à partir du moment où elle a eu connaissance du fait découvert, saisir la Cour d'une demande en révision de l'arrêt dont il s'agit.*

<sup>24</sup> In conformità della giurisprudenza della Corte europea in tema di abuso: v., ex multis, la decisione di irricevibilità *Keretchachvili c. Georgia* del 2 maggio 2006.

*ribaltato in appello sulla base del riscontro dell'esistenza di errori di fatto o di diritto*", ed al paragrafo 46 che "il semplice fatto che la decisione sia stata annullata in appello non si ripercuote in sé sulla regolarità dell'incarcerazione". Tale precedente risulta citato nella sentenza *Seferovic* ma la Corte non sembra trarne le dovute conseguenze dal momento che decide infatti di cimentarsi (§ 38) in una complessa distinzione tra due diverse ipotesi che sono le seguenti: a) ordinanze di privazione della libertà senza base legale e dunque manifestamente illegittime (come nel caso di emissione da parte di tribunale incompetente), in cui l'eventuale successivo annullamento non impedisce una constatazione di violazione dell'articolo 5 paragrafo 1 della Convenzione europea (sul punto la Corte non cita alcun precedente); b) ordinanze di privazione della libertà che sono invece *prima facie* valide ed efficaci fino al momento in cui sono annullate da un'altra giurisdizione, in cui tale annullamento evita la constatazione di violazione del principio europeo del diritto alla libertà (e qui la Corte cita, tra l'altro, il caso *Benham*). Sta di fatto però che tale caso *Benham* riguardava una detenzione ordinata dalla magistratura inglese per mancato pagamento di imposte, che era stata annullata da una giurisdizione superiore sul presupposto che la decisione di ordinare la detenzione doveva ritenersi erronea in quanto, piuttosto che ordinare l'arresto, i magistrati avrebbero dovuto intraprendere le altre strade previste dall'ordinamento. Ciò detto, appare realmente difficile vedere quale differenza presenti questo caso, dove la Corte ha concluso per la non violazione, in ragione dell'annullamento da parte di una giurisdizione superiore, rispetto al caso *Seferovic* dove invece la conclusione è stata diversa. Peraltro, la Corte ha, nella specie, riscontrato anche la violazione dell'art. 5 paragrafo 5 della CEDU in quanto il nostro articolo 314 c.p.p. non prevede il diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione in caso di incarcerazione in un centro di ritenzione in attesa dell'espulsione.

La seconda pronuncia è la decisione nel caso *Hamidovic c. Italia* del 13 settembre 2011. Il caso riguardava una nomade di etnia *rom*, raggiunta da un decreto di espulsione in quanto entrata clandestinamente nel territorio italiano, più volte arrestata per furto e denunciata per impiego di minori nell'accattonaggio. Nel 2005 la ricorrente, paventando i rischi del suo allontanamento dal nucleo familiare rimasto in Italia, aveva richiesto ed ottenuto dalla Corte la misura provvisoria, di invito alla non espulsione, prevista dall'articolo 39 del Regolamento della Corte. Un ritardo nella trasmissione della misura aveva determinato però l'esecuzione dell'espulsione. Per rimediare all'errore commesso, le autorità avevano successivamente permesso il rientro in Italia della ricorrente: ciò ha determinato la dichiarazione di irricevibilità da parte della Corte in relazione all'articolo 34 della Convenzione, combinato con l'art. 39 del Regolamento. È stata invece dichiarata ricevibile quella parte del ricorso relativa all'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), per il quale la procedura di merito è attualmente pendente.

Ciò che è interessante notare in tale decisione è che quella che dovrebbe essere una misura provvisoria ed urgente dura invece ormai da circa sette anni e ha, di fatto, cristallizzato proprio quella situazione sulla quale la Corte era chiamata a pronunciarsi: ed infatti, secondo la Corte una decisione di espulsione deve rispettare un giusto equilibrio tra le ragioni di ordine pubblico e quelle di legalità, da una parte, e la salvaguardia della vita familiare del ricorrente dall'altra, per cui la giurisprudenza europea ha introdotto dei criteri per stabilire la presenza di questo giusto equilibrio, tra i quali l'età dei figli, la loro presenza costante, la scolarità e l'acculturazione nel paese di accoglienza. Se dunque, non in virtù della situazione di fatto sottoposta alla Corte, ma a causa di una misura provvisoria emessa dalla Corte stessa, i suddetti requisiti sono destinati a risultare inevitabilmente presenti, ne consegue che la misura stessa possiede l'attitudine ad influenzare la decisione della Corte, secondo un inammissibile ragionamento circolare.

Non può non osservarsi, peraltro, come la durata, spesso indeterminata, delle misure provvisorie rischi di frustrare l'attuazione delle politiche nazionali in tema di immigrazione nei paesi interessati dalla misura stessa, peraltro emessa in assenza di un contraddittorio nonché di un meccanismo che consenta agli Stati di impugnarla. Sarebbe poi opportuno configurarsi le conseguenze delle misure provvisorie, completamente trascurate dalla Corte invece, e cioè la presenza per un tempo indeterminato sul territorio dello Stato di uno straniero clandestino, privo di permesso di soggiorno e di mezzi di sostentamento, al quale non spetta neppure, in base al diritto nazionale, un permesso di soggiorno e dunque di lavoro e, in base alla competente Convenzione di Ginevra, alcun diritto d'asilo.

## **2.2 Esecuzione delle pronunce e obblighi di adeguamento in materia di ordine pubblico – Il caso *Giuliani e Gaggio c. Italia*.**

Con la sentenza di Grande Camera emessa nel caso *Giuliani e Gaggio c. Italia*, in data 24 marzo 2011 (*infra*, capitolo III, paragrafo 4.3), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha trovato infondati i numerosi rilievi avanzati dai ricorrenti sia contro l'operato delle forze di polizia nel corso dei tragici fatti del G8 di Genova del 2001, culminati con la morte del manifestante Carlo Giuliani, sia contro l'attività svolta dalle autorità investigative italiane a seguito di tale grave episodio.

Allo Stato Italiano si imputava la presunta violazione di numerose disposizioni della Convenzione Europea, in particolare degli articoli 2 (sia sotto il profilo materiale che procedurale), 3, 6, 13 e 38. Si insisteva segnatamente, da parte dei ricorrenti, sulla violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto l'aspetto del mancato adempimento dell'*obbligo positivo*, imposto in occasione di sommosse o scontri violenti a carico dello Stato, *che non deve rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma deve adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti riconosciuti*, primo tra tutti quello alla vita.

La sentenza della Grande Camera, con un verdetto totalmente assolutorio, ribaltava quella della Camera del 25 agosto 2009, che peraltro aveva finito per constatare di stretta misura (quattro voti contro tre) la sola violazione dell'obbligo procedurale discendente dall'articolo 2 della Convenzione (obbligo di condurre un'inchiesta penale efficace).

La sentenza della Camera, invero, presentava numerose contraddizioni e salti logici che furono opportunamente evidenziati nelle difese svolte dal Governo italiano. Nel corso dell'udienza dinanzi alla Grande Camera la parte ricorrente insisteva sulla responsabilità dello Stato Italiano, asseritamente colpevole di non avere osservato le regole di prudenza e gli accorgimenti idonei ad evitare l'incidente, costato la vita a Carlo Giuliani. La difesa del Governo Italiano replicava operando un richiamo alla necessità di un approccio realistico ai fatti, che erano stati caratterizzati da una vera e propria guerriglia urbana che le forze dell'ordine erano state costrette a fronteggiare in un difficile contesto, peraltro inconfutabilmente risultante dalle immagini video messe a disposizione della Corte. La difesa del Governo non aveva mancato di far rilevare i pericoli insiti nel tentativo di voler operare un assurdo ribaltamento di prospettiva a favore degli assalitori, anziché delle vittime degli assalti, posto che il drammatico episodio non era avvenuto nel corso di una carica delle forze dell'ordine, ma di un violento attacco di manifestanti particolarmente aggressivi. La Grande Camera aveva anche ritenuto di integrare il materiale probatorio a disposizione, richiedendo al Governo di fornire informazioni e documentazione in ordine alle inchieste amministrative svolte, ad eventuali passaggi del rapporto del Comitato contro la tortura sui fatti di Genova, nonché alla formazione dei reparti impiegati negli scontri ed alla loro proporzione numerica.

La sentenza della Grande Camera pone limiti realistici ai doveri statuali in caso di episodi di guerriglia urbana e svolge altresì una completa disamina dei principi dettati dalla Corte europea in materia di obblighi imposti allo Stato in caso di manifestazioni violente e di conseguenti indagini, che devono possedere i requisiti della rapidità, efficienza ed indipendenza. I paragrafi 322-324 della sentenza affermano in particolare che un'indagine non cessa di essere indipendente ed imparziale per il solo fatto che alcuni accertamenti tecnici, concernenti fatti addebitabili all'appartenente ad un corpo di polizia, vengano affidati ad un settore tecnico altamente specializzato dello stesso corpo.

A diversa conclusione, sempre nel corso del 2011, la Corte è giunta in un altro caso riguardante un analogo episodio tragico: si tratta della sentenza *Alikay c. Italia* del 29 marzo 2011, (*infra*, capitolo III, paragrafo 3.6) della quale va segnalato il passaggio motivazionale in cui si afferma che la tutela della vittima non è limitata alla fase investigativa e che dunque la dichiarazione di prescrizione, in un processo conclusosi col riconoscimento dell'eccesso colposo nell'uso legittimo delle armi a carico di un poliziotto che aveva ucciso un ladro fuggitivo, costituisce un elemento idoneo a determinare la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale.

### **2.3 Esecuzione delle pronunce e obblighi di adeguamento in materia di libertà religiosa e diritto all'istruzione – Il caso *Lautsi c. Italia*.**

Con la sentenza del 18 marzo 2011 (*infra* capitolo III, paragrafo 4.2), la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha modificato completamente l'indirizzo espresso dalla Camera della stessa Corte l'8 novembre 2009, in materia di esposizione del crocifisso negli uffici pubblici, con particolare riferimento alle aule scolastiche, in una sentenza già deliberata all'unanimità.

Quest'ultima, in particolare, aveva ravvisato la violazione dell'articolo 2 del protocollo n°1 annesso alla Convenzione (concernente il diritto dei genitori di orientare i figli ad un'educazione rispondente alle proprie idee in campo religioso) e dell'articolo 9 della convenzione stessa e, nel condannare l'Italia al pagamento di cinquemila euro a titolo di risarcimento del danno morale alla ricorrente, sig.ra Lautsi, finlandese residente in Italia, ricorrente anche nell'interesse dei figli minori, aveva affermato che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche era “una violazione del diritto dei genitori a educare i figli secondo le loro convinzioni e del diritto degli alunni alla libertà di religione”, perché non sarebbe possibile non notare il crocifisso in ambienti destinati all'educazione, e tale presenza sarebbe comunque “interpretata come un simbolo religioso dagli studenti di tutte le età, che avvertirebbero così di essere educati in un ambiente scolastico che ha il marchio di una data religione”. Nella sentenza si concludeva riferendo che “La Corte non è in grado di comprendere come l'esposizione, nelle classi delle scuole statali, di un simbolo che può essere associato ragionevolmente con il cattolicesimo, possa servire al pluralismo educativo che è essenziale per la conservazione di una società democratica” e che è tutelato dalla Convenzione europea. La decisione della Grande Camera, assunta con 15 voti a favore e due dissenzienti (giudici svizzero e bulgaro), afferma che, in realtà, nel caso di specie, non sono ravvisabili elementi che provino l'eventuale influenza sulle determinazioni religiose degli alunni derivanti dalla presenza del crocifisso in aula e che, dunque, l'esposizione del crocifisso, non accompagnata da insegnamenti obbligatori del cristianesimo né da forme di intolleranza verso alunni di religione diversa, non viola il diritto dei genitori di orientare i figli verso un'educazione conforme alle proprie convinzioni religiose.

La decisione della Grande Camera si pone sostanzialmente in linea con la dominante giurisprudenza italiana sul tema, improntata alla tutela della libertà religiosa ed a tener lontana la possibilità di un intervento giudiziario in favore di un regime di

religiosità o di laicità (la Corte afferma che “*maintenir un symbole là où il a toujours été n'est pas un acte d'intolérance des croyants ou des traditionalistes culturels. Le déloger serait un acte d'intolérance des agnostiques et des laïcs* ») ed ha ricucito, così, un potenziale strappo tra le tendenze giurisprudenziali italiane e quelle della Corte EDU.

Nell'ambito delle prime, deve ormai ritenersi confermato l'indirizzo già espresso, il 23 ottobre 2003, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, che aveva ritenuto tuttora vigenti sia le norme dell'articolo 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, che l'articolo 119 del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297, in forza dell'articolo 676 del testo unico in materia di istruzione 16 aprile 1994, n. 297, ed aveva dato all'esposizione del crocifisso in ambienti pubblici italiani una legittimazione dovuta al rispetto di una significativa componente di uno specifico patrimonio storico culturale. L'indirizzo era stato confermato ed arricchito dal parere n. 4575 del 2006 della seconda Sezione del Consiglio di Stato.

In questo contesto, che involge le stesse tradizioni culturali e storiche di un Paese, l'invocazione della tutela dei diritti umani in netto contrasto con esse, avanti alla Corte di Strasburgo, può generare certamente considerevoli spunti di perplessità, a prescindere dall'esito che, nel caso di specie, la controversia ha sortito relativamente all'Italia.

### **3. PARTICOLARI TEMATICHE EVIDENZIATE DA PRONUNCE RIGUARDANTI ALTRI STATI**

#### **3.1 La fecondazione medicalmente assistita eterologa dinanzi alla Grande Camera – Il caso *S.H. ed altri c. Austria***

Con sentenza del 23 febbraio 2011, relativa al caso *S.H. ed altri c. Austria* (ricorso n. 57813/00), pronunciandosi sulla richiesta di riesame presentata dall'Austria, la Corte europea dei diritti dell'uomo, in composizione di Grande Camera, ha accolto la tesi del Governo austriaco, affermando che non può ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di autorizzare solo il ricorso alle tecniche di fecondazione omologa. Il caso riguardava due coppie con problemi di sterilità, per risolvere i quali sarebbe occorsa una procedura di fecondazione eterologa in vitro e cioè: a) con sperma offerto da un terzo donatore, nel caso della prima coppia (primo e secondo ricorrente); b) tramite ovuli offerti da una donna estranea alla coppia e fecondati dal quarto ricorrente, con impianto del conseguente embrione nell'utero della terza ricorrente, nel caso della seconda coppia. Tale procedura è però vietata in Austria dove è ammessa solo la procedura di procreazione assistita omologa in vitro (cioè con sperma od ovuli provenienti dalla coppia) e, in casi eccezionali, la procedura di fecondazione con sperma donato da un terzo ma impiantato in vivo. Davanti alla Grande Camera sono intervenuti con memorie, a sostegno dell'Austria, i governi di Germania ed Italia, così come diverse *a.n.g.* sono intervenute a sostegno del Paese coinvolto o dei ricorrenti. Gli articoli della Convenzione europea entrati in gioco erano l'8 (diritto al rispetto della vita familiare) ed il 14 (obbligo di non discriminazione) combinato con lo stesso articolo 8. Capovolgendo il verdetto della Camera, la Grande Camera della Corte europea ha concluso a maggioranza (13 a 4) per la non violazione del primo principio convenzionale e, all'unanimità, per la non necessità di esaminare separatamente il secondo principio. A sostegno della sua decisione la Corte ha riconosciuto che gli Stati godono in tale materia di un largo margine di apprezzamento e che non può ritenersi irragionevole la scelta del legislatore austriaco di autorizzare solo il ricorso alle tecniche di fecondazione omologa, atteso che la fecondazione in vitro suscitava, all'epoca dei fatti, delicati interrogativi etici (si pensi al rischio di sfruttamento di donne in stato di bisogno, ai timori legati all'instaurazione di legami familiari atipici, alla dissociazione tra maternità genetica ed uterina, ecc.), i quali s'inscrivevano in un contesto di rapida evoluzione

scientifico. In breve, l'intervento di persone terze rispetto alla coppia, in un processo medico altamente scientifico, non era pacificamente accettato in Austria e sollevava questioni sociali e morali così complesse che hanno impedito il formarsi di un consenso generale sulla materia. Del resto, il fatto che il legislatore austriaco proibisse le donazioni di sperma e di ovuli a fini di fecondazione in vitro, ma permettesse la donazione di sperma a fini di fecondazione in vivo, testimonia la cura con cui si è cercato di conciliare le realtà sociali con le posizioni di principio su tale tema. Comunque, la legge austriaca non ha mai proibito ai suoi cittadini di recarsi all'estero per sottoporsi a pratiche di fecondazione interdette nel paese. In ogni caso, la Corte ha precisato che il suo non è un giudizio definitivo: ha rammentato, invero, che i fatti esaminati risalgono al 1999, allorché il regime giuridico vigente rifletteva lo stato della scienza medica di allora ed il consenso sociale del tempo, mentre la procreazione assistita è materia che, più di altre, si presta alle influenze del fattore tempo e, cioè, ad evoluzioni scientifiche e giuridiche particolarmente rapide che richiedono un esame permanente da parte degli Stati membri della Convenzione europea.

La sentenza *SH c. Austria* fa implicitamente ritenere conforme ai principi convenzionali la normativa italiana sulla fecondazione assistita, cioè la legge 19 febbraio 2004, n. 40, per la quale l'accesso alle tecniche di fecondazione è consentito solo alle coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi, ed è comunque circoscritto ai casi in cui sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione. È, viceversa, esclusa la possibilità del ricorso alla fecondazione eterologa. Le possibilità offerte dalla legge sono state peraltro ampliate attraverso gli interventi della Corte Costituzionale (sentenza n. 151 dell'8 maggio 2009) e del Ministero della salute (attuati con vari decreti ministeriali). Essa è stata fatta oggetto di alcuni ricorsi presentati alla Corte europea da coppie affette da talassemia, ricorsi attualmente pendenti.

La sentenza della Corte EDU ha avuto un notevole rilievo in Italia, perché la Corte costituzionale, investita della questione sollevata da alcuni Tribunali, con l'ordinanza n. 150 del 7 giugno 2012, ha restituito gli atti ai remittenti perché valutassero l'incidenza, nel diritto interno, della sentenza pronunciata dalla Corte EDU nei confronti dell'Austria.

### **3.2 Equità del processo – I casi *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito***

Sul fronte delle pronunce contro altri Paesi appare di una certa importanza, per i riflessi nell'ordinamento italiano, la sentenza di Grande Camera del 15 dicembre 2011, pronunciata in due casi, *Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito*, in cui i ricorrenti erano stati condannati sulla base di dichiarazioni decisive provenienti, rispettivamente, da una vittima di abusi sessuali, che si era suicidata dopo aver sporto denuncia alla polizia contro il medico autore della violenza e prima di confermare le sue accuse in tribunale, e da un testimone oculare che, in sede di indagini, aveva accusato il ricorrente del tentato omicidio di una terza persona rifiutandosi poi di testimoniare in pubblica udienza per paura di ritorsioni. Alla indisponibilità dei testimoni diretti si era ovviato con testimonianze indirette degli ufficiali di polizia giudiziaria che avevano svolto le indagini ed escusso la parte offesa ed il testimone oculare nella fase investigativa. Perseguendo un approccio sistematico alla materia, la Corte ha concluso che casi del genere vanno esaminati sotto tre aspetti da verificare in via successiva: prima di tutto occorre stabilire se sussiste l'assoluta necessità di ammettere la testimonianza indiretta; in caso positivo, occorre verificare se tale testimonianza abbia costituito il fondamento unico o determinante della condanna; in caso di risposta positiva anche a tale quesito occorre esaminare se l'ammissione della testimonianza indiretta sia stata controbilanciata da sufficienti contrappesi di-

fensivi, cioè da solide garanzie procedurali che abbiano compensato l'ammissione della testimonianza indiretta ed assicurato l'equità della procedura nel suo insieme.

Tali principi meritano di costituire fonte di riflessione riguardo alla possibilità, per le giurisdizioni italiane, di incorrere in una violazione dell'articolo 6 della CEDU (diritto ad un processo equo), relativamente a casi in cui la responsabilità dell'imputato si basa esclusivamente sulle dichiarazioni fatte dalla vittima o da un testimone decisivo nel corso delle indagini preliminari ed acquisite in giudizio ex articoli 512 o 512 bis c.p.p.

Alla constatazione di tale violazione, peraltro, si giunse in un lontano caso (sentenza *Dorigo c. Italia*, 16 novembre 2000) che ha determinato un'importante pronuncia della Corte Costituzionale nel corso del 2011: occupandosi del caso del menzionato ricorrente la cui condanna risultava iniqua, in quanto basata in maniera determinante su dichiarazioni di chi si era rifiutato di sottoporsi ad interrogatorio, con sentenza n. 113 del 9 febbraio 2011 (depositata il 7 aprile 2011), la Corte Costituzionale ha concluso per l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario ai sensi dell'articolo 46 CEDU (sulla supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa).

### 3.3 Applicazione del criterio dell'importanza del pregiudizio (art. 35, comma 3, lett.b, CEDU)<sup>25</sup>

Degne di particolare nota sono le seguenti tre decisioni di irricevibilità pronunciate nel 2011, riguardanti l'applicazione del criterio dell'importanza del pregiudizio, introdotto nella formulazione dell'articolo 35, n.3 lettera b) della Convenzione dal Protocollo n° 14<sup>26</sup>, nelle quali la Corte ha preso in considerazione l'esiguità della somma, tenuto conto della concreta incidenza nel patrimonio del ricorrente.

- *Stefanescu c. Romania*<sup>27</sup>: « *Cour note que ce qui compte, pour établir si la requérante a subi ou non un préjudice important aux fins de l'article 35 § 3 b), est le préjudice allégué du fait qu'elle a été déboutée, selon elle indûment, par les tribunaux internes de sa requête visant à obtenir un dommage moral. Or la requérante n'a indiqué ni devant les juridictions nationales ni devant la Cour en quoi le refus de la régie de lui communiquer les informations qu'elle avait demandées l'avait personnellement affectée. Force est de constater que la seule indication de l'étendue du préjudice qu'aurait subi la requérante est le montant dont elle a demandé le remboursement devant les juridictions nationales pour préjudice moral, à savoir 5 000 000 lei (soit environ 125 euros). Il s'agit assurément là d'une somme relativement modique. Dans ses conditions, la Cour estime que la requérante n'a subi aucun préjudice important au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention. Reste à déterminer si les deux conditions suivantes se trouvent remplies»;*

<sup>25</sup> Art. 35, comma 3, lettera b): La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che:

*n omissis*

*o* il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno.

<sup>26</sup> La casistica, invero, è piuttosto limitata. Anche lo Stato italiano ha cercato di ottenere l'applicazione del criterio per i ritardi Pinto sul pagamento di somme di modica entità, ma il tentativo è stato bocciato dalla sentenza Gaglione, che ha ritenuto l'importanza sotto l'aspetto della carenza strutturale del nostro sistema.

<sup>27</sup> Requête n. 11774/04, decision 12 avril 2011.

- **Gaftoniuc c. Romania**<sup>28</sup>: « at the outset by the *small size of the pecuniary loss suffered by the applicant on account of the delayed enforcement. [...] even taking into consideration the applicant's personal situation, i.e. teacher within a public school and single mother, the Court finds that in the light of the minor nature of the award roughly equal to EUR 25 the applicant did not suffer a significant disadvantage within the meaning of Article 35 § 3* » ;

- **Burov c. Moldavia**<sup>29</sup>: « In the Court's view, there is no evidence, in the light of the foregoing, that the applicant's financial circumstances were such that the outcome of the case would have had a significant effect on his private life».

### 3.4 Espulsione dello straniero – Il caso *Al Hanchi c. Bosnia-Erzegovina*

Una sentenza importante per i suoi risvolti sulle obbligazioni italiane dinanzi al Comitato dei Ministri è quella pronunciata dalla Corte il 15 novembre 2011 sul ricorso n. 48205/09 - *Al Hanchi c. Bosnia Erzegovina*. La sentenza riguarda un cittadino tunisino che si trovava presso il centro di accoglienza di Istocno a Sarajevo. Era arrivato in Bosnia- Erzegovina, durante la guerra del 1992 - 1995 e si era unito ai mujahedins stranieri con l'intenzione di aiutare i fratelli musulmani a difendersi dagli aggressori serbi e a diffondere le loro convinzioni, espressione più fedele dei principi islamici. Nel 1995, il ricorrente era riuscito ad ottenere un documento falso di identità. Fermato ad un controllo, le autorità avevano stabilito trattarsi di immigrato clandestino e quindi lo avevano trasferito nel centro di accoglienza in attesa dell'autorizzazione all'espulsione.

Va premesso che a partire dal leading-case *Saadi c. Italia*, Grande Camera, 28 febbraio 2008, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre confermato il principio, già consolidato nella sua precedente giurisprudenza, secondo cui l'articolo 3 della Convenzione impegna la responsabilità dello Stato anche allorquando vi siano dei motivi seri ed accertati di credere che l'interessato, se espulso nel paese di destinazione, possa incorrere nel rischio di essere sottoposto ad un trattamento contrario al citato articolo 3, concludendo dunque che l'espulsione di un terrorista tunisino verso il suo Paese d'origine comporterebbe la violazione dell'articolo 3 della Convenzione in quanto fonti informative internazionali dimostravano che si trattava di un categoria sistematicamente esposta ad una pratica di maltrattamenti (attuata direttamente dalle autorità tunisine o da essi tollerata). In virtù dell'applicazione di tale principio, risultano numerose sentenze nei confronti dell'Italia, di constatazione di violazione degli articoli 3 e 34 CEDU, per l'espulsione di terroristi tunisini, talora anche in violazione di un preciso ordine di non espulsione emesso dalla Corte ai sensi dell'articolo 39 del suo regolamento (v., *ex multis*, *Ben Khemais*, 24 febbraio 2009; *Trabelsi*, 13 aprile 2010; *Toumi*, 5 aprile 2011, ecc.).

Proprio a causa di tale situazione, le autorità giudiziarie italiane, nel tentativo di fornire un'interpretazione delle disposizioni interne conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, valutando da un lato il rischio concreto di torture o maltrattamenti nel paese d'origine e dall'altro lato l'esigenza di temperare comunque l'interesse individuale con l'esigenza di tutela della collettività, avevano adottato la prassi di tramutare l'espulsione in un'altra misura alternativa, come ad esempio quella dell'assegnazione ad una casa di lavoro (v. pronuncia della Corte di Cassazione del 3 maggio 2010). Nella decisione di irricevibilità adottata

<sup>28</sup> Requête n. 30934/05, decision 22 february 2011.

<sup>29</sup> Requête n. 38875/03, § 25, decision 14 june 2011.

il 28 settembre 2010 nel caso *Drissi c. Italia*, la corte europea dei diritti dell'uomo aveva affrontato tale pratica diretta a contrastare il fenomeno terrorista con misure diverse dall'espulsione, ed aveva concluso che la stessa non viola la Convenzione dei diritti dell'uomo.

Orbene, secondo la menzionata sentenza contro la Bosnia Erzegovina, è in corso in Tunisia un processo di transizione democratica, un'amnistia è stata concessa a tutti i prigionieri politici - inclusi quelli condannati per reati di terrorismo - ufficiali e sottufficiali del passato regime risultano licenziati o perseguiti per abusi commessi durante la dittatura, l'esponente del principale partito islamico è ritornato in Tunisia dopo un lungo esilio, la cultura della violenza e dell'impunità appare in corso di sradicamento, per cui non può più dirsi che una persona sospettata di terrorismo di matrice islamica appartenga ad una categoria a rischio di tortura o di trattamenti disumani o degradanti, così giungendo a concludere per l'insussistenza della violazione dell'articolo 3 in caso di espulsione del ricorrente verso la Tunisia.

Alla luce di tale importante svolta deve ritenersi che non residui più per l'Italia l'obbligo di adottare misure individuali o generali per adeguarsi alle menzionate sentenze pronunciate contro di essa, così come può ugualmente ritenersi la superfluità, d'ora in avanti, della prassi giurisdizionale di conversione dell'espulsione in un'altra misura di sicurezza alternativa.



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

---



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

### 1. IL PIANO D'AZIONE

Come anticipato nel capitolo I, paragrafo 1.1, la Conferenza di Interlaken del 2010, nel preparare il terreno per la futura riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha approvato una Dichiarazione congiunta<sup>30</sup> degli Stati membri con la quale, dopo aver sottolineato, tra l'altro, la natura sussidiaria del meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione e, in particolare, il ruolo fondamentale che le autorità nazionali devono svolgere per garantire e tutelare i diritti umani a livello interno, è stato stabilito di migliorare l'efficienza del sistema di controllo dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte, garantendo una supervisione più efficace in materia da parte del Comitato dei Ministri.

Per realizzare tale obiettivo, la dichiarazione politica ha previsto, in particolare, l'adozione di un "Piano d'azione", come strumento più idoneo del sistema di monitoraggio, contenente l'elenco delle misure a breve e medio termine, completo di un calendario indicativo, che lo Stato convenuto intende adottare o che ha già adottato per dare esecuzione al giudicato.

Nella riunione del Comitato dei Ministri del 14 e 15 settembre 2010, i delegati hanno ampiamente aderito al principio del monitoraggio continuo, deliberato in sede di gruppo di lavoro dei diritti dell'uomo, realizzato secondo un sistema di sorveglianza a "doppio binario" (*à deux axes*) in grado di ottimizzare l'esecuzione delle sentenze di condanna nei singoli Paesi, consistente in un monitoraggio "*soutenuë*" e in un monitoraggio "*standard*", laddove la sorveglianza "*soutenuë*" riguarda gli affari che necessitano di un'attenzione prioritaria e particolare da parte del Comitato dei Ministri e il coinvolgimento del Segretariato del Consiglio d'Europa.

Pertanto, in seno al sistema rafforzato di monitoraggio operante secondo il "doppio binario", tutti gli affari sono ora esaminati secondo la procedura "*standard*", salvo se, in ragione della sua natura specifica, un affare giustifichi l'esame nel quadro della procedura "*soutenuë*".

I tipi di affari che devono essere esaminati nell'ambito della procedura "*soutenuë*" sono:

- gli affari implicanti misure individuali urgenti;
- le sentenze pilota;
- le sentenze che sollevano problemi strutturali e/o complessi individuati dalla Corte o dal Comitato dei Ministri;
- gli affari interstatali.

Tutti gli affari possono, inoltre, essere esaminati nell'ambito della procedura "*soutenuë*" su domanda di uno Stato membro o del Segretariato.

La realizzazione di questo complesso e più efficace sistema di monitoraggio comporta la puntuale trasmissione, entro il termine di sei mesi dalla data in cui una sentenza di condanna è divenuta definitiva, del "Piano d'azione", cioè della dichiarazione con cui lo Stato convenuto espone le ragioni delle violazioni constatate dalla Corte e riferisce in merito alle misure adottate o che intende adottare, gli eventuali progressi raggiunti, ovvero le informazioni indicanti gli eventuali motivi per i quali non ritiene necessaria l'adozione di particolari o ulteriori misure.

<sup>30</sup> V. nota 5.

I piani d'azione non sono strumenti vincolanti, ma sono espressione delle intenzioni delle autorità nazionali di adeguare il proprio ordinamento alla giurisprudenza della Corte, e quindi sono soggetti a modifiche o ad integrazioni.

In questa ottica, l'Italia si è particolarmente impegnata per una puntuale e circostanziata trasmissione degli aggiornamenti contenenti le misure di carattere generale e/o individuale adottate o in corso di adozione per agevolare la soluzione dei problemi strutturali che sono oggetto di contenzioso dinanzi alla Corte, allo scopo di favorire a chiusura dei casi sottoposti al controllo del Comitato dei Ministri.

L'esposizione che segue intende dare contezza delle iniziative adottate per conformare pienamente l'ordinamento interno e, in particolare, il sistema della giustizia alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

## 2. MISURE GENERALI IN MATERIA DI DURATA DELLE PROCEDURE GIUDIZIARIE

### 2.1 Premessa

Anche per il 2011, ha continuato ad essere in prima linea, sotto il profilo dell'esposizione europea, la perdurante e profonda crisi del "servizio giustizia", peraltro aggravata dalla constatazione della non risolutività delle pur numerose riforme, normative od organizzative, che sono state messe in piedi nell'ultimo quindicennio (da quando cioè si è iniziata a formare una coscienza del problema), allo scopo appunto di arginare tale problematica dalle radici antiche e dalle cause molteplici (che non appaiono dunque, proprio per tale motivo, facilmente identificabili).

Nella convinzione che gli innumerevoli decreti *Pinto*, che le corti d'appello continuano ad adottare a ritmi ormai esponenziali, possano trasformarsi in un'occasione per verificare quali siano i più ricorrenti fattori di crisi del sistema, il Governo si è impegnato ad esaminarli al fine di cercare di individuare, attraverso di essi, in via induttiva, le principali cause dei ritardi processuali.

### 2.2 Il piano d'azione sulla durata delle procedure giudiziarie<sup>31</sup>.

Con la risoluzione DH 244 del 2 dicembre 2010, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha rivolto un accorato "*appello alle autorità italiane al più alto livello affinché mantengano fermamente il loro impegno politico a risolvere il problema della durata eccessiva delle procedure giudiziarie e a prendere tutte le misure tecniche e di bilancio necessarie in tal senso, invitandole fermamente ad avviare azioni interdisciplinari che coinvolgano gli attori principali della giustizia, coordinati al più alto livello politico, al fine di elaborare d'urgenza una strategia efficace e di presentarla al Comitato, accompagnata da informazioni e da statistiche aggiornate*".

In relazione a tale risoluzione, il Governo italiano ha presentato il 25 ottobre 2011 al Segretariato del Comitato dei Ministri il piano strategico elaborato dal Ministero della giustizia per la risoluzione del problema, consistente:

- A) nella diminuzione della presentazione di nuove procedure;
- B) nella diffusione a livello generale di pratiche da seguire per ottimizzare l'organizzazione degli uffici, attraverso misure normative e di supporto (la produttività cambia nel territorio italiano secondo modalità pratiche di organizzazione giudiziaria, gestita in autonomia dai capi degli uffici).

---

<sup>31</sup> Il piano è stato presentato con riferimento ad un gruppo di casi (*Ceteroni ed altri* – ricorso 22461/93) in materia di irragionevole durata delle procedure giudiziarie.

Si tratta, quindi, di diffondere e di rendere obbligatorie quelle pratiche che hanno dato i migliori risultati);

C) nella messa in opera della gestione informatica per ridurre le inerzie derivanti dalla trattazione burocratica del fascicolo;

D) nell'adozione di misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato.

Come già indicato nelle parti precedenti, le misure suindicate sono già state messe in pratica con dei buoni risultati.

In particolare, sul punto A) occorre sottolineare:

1) l'introduzione di un primo modello di procedura semplificata ed accelerata per le liti che non presentano difficoltà nella messa in esecuzione e la semplificazione di procedure per ridurre a tre modelli una eccessiva proliferazione di procedure speciali, caratterizzanti il sistema, a seguito di diverse riforme che si sono sovrapposte nel corso di questi ultimi anni;

2) l'introduzione di un contributo minimo per la procedura di opposizione ai pagamenti di sanzioni amministrative (per esempio, le contravvenzioni). Questo ridotto contributo induce a scoraggiare il ricorso ai casi mal fondati.

## 2.3 Interventi normativi in materia di giustizia

### 2.3.1 Iniziative per il superamento del rimedio Pinto<sup>32</sup>

Le numerose criticità del rimedio offerto dalla legge "Pinto" sono state più volte segnalate nelle precedenti Relazioni e ad esse si rinvia per una approfondita disamina della problematica.

In questa sede preme ancora una volta segnalare che se, da una parte, i decreti *Pinto* sono un'occasione per scoprire le principali cause dei ritardi processuali, va però sottolineato che principalmente essi sono una fonte di emorragie lavorative e finanziarie per lo Stato: le corti d'appello sono così letteralmente sommerse da una mole crescente di ricorsi *Pinto* da incontrare serie difficoltà a farvi fronte nei tempi previsti dalla legge o ritenuti ragionevoli dalla Corte Europea, al punto che non sono ormai poche le sentenze della stessa Corte che constatano la violazione del diritto alla durata processuale ragionevole, non per il processo principale ma per quello accessorio *Pinto* (v. sentenza della Corte EDU nel caso *Gagliano Giorgi c. Italia* del 6 marzo 2012).

Va purtroppo rilevato che a giugno 2011 il debito totale pendente dello Stato verso coloro che hanno beneficiato del riconoscimento di un indennizzo per l'irragionevole durata della loro causa era pari ad euro 208.182.306,78, ammontare, questo, al netto delle somme già pagate nel passato, mentre la somma complessivamente assegnata nel bilancio statale nello stesso anno per far fronte a tale debito era di euro 20.000.000,00.

Tutto ciò significa tre cose: a) un rimedio, quale quello "Pinto", di natura meramente compensatoria, e che per di più non fu accompagnato all'epoca della sua entrata in vigore (2001) da misure strutturali del sistema, non solo non ha risolto la problematica dell'esorbitante durata dei processi, ma contribuisce anch'esso all'intralcio dell'attività giudiziaria, creando un fenomeno di giustizia "drogata" e meramente "autoreferenziale"; b) vi è una chiara impossibilità per lo Stato di far fronte alle conseguenze finanziarie della legge; c) l'attuale sistema della legge Pinto convoglia ingenti risorse finanziarie verso un obiettivo, fine a stesso, di tipo compensatorio dei ritardi processuali, sottraendo le stesse a più utili scopi di efficienza del sistema giustizia (si pensi ad esempio alle risorse che vengono sottratte all'attuazione del cd. "processo telematico", che ha finora incontrato difficoltà di attuazione proprio per la carenza di risorse).

<sup>32</sup> Fonti Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze.

È bene precisare, tuttavia, che le risorse finanziarie previste dall'applicazione della legge "Pinto" n. 89 del 2001 risultano iscritte in uno specifico capitolo e ripartite tra il Ministero della giustizia, il Ministero della difesa e il Ministero dell'economia e finanze, che provvedono alla corresponsione delle somme dovute a titolo di equa riparazione, procedendo all'emissione di ordini di pagamento conseguenti a decreti di condanna delle Corti di appello e di Cassazione, per violazione del termine di durata ragionevole dei processi instaurati dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria (Ministero della giustizia), militare (Ministero della difesa) e amministrativa e contabile (Ministero dell'economia e delle finanze). Lo stesso Ministero dell'economia, come è noto, sostiene l'assolvimento degli oneri finanziari conseguenti alle pronunce di condanna dello Stato italiano per la violazione della Convenzione europea.

I pagamenti dovuti in base alla legge Pinto avvengono nel limite previsto dall'articolo 3, comma 7, della citata legge n. 89 del 2001, che precisamente stabilisce "L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002".

Tuttavia, nonostante le risorse finanziarie disponibili nel pertinente capitolo di spesa permangano limitate agli importi stanziati, il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di consentire l'eliminazione del contenzioso pendente in materia dinanzi alla Corte europea, si è impegnato ad utilizzare, entro il corrente anno, le somme conservate in conto residui ammontanti ad € 40.706.198,38 che, unitamente allo stanziamento iniziale di bilancio – pari ad € 15.000.000,00 – consentirà l'organizzazione delle liquidazioni di numerosi indennizzi, evitando così la proposizione di ulteriori ricorsi a Strasburgo. Il Ministero si è impegnato inoltre ad utilizzare definite e limitate risorse per la gestione di una sempre maggiore mole di arretrato, anche generato dalla trattazione di pratiche di contenzioso derivante dal mancato pagamento di indennizzi di competenza delle altre amministrazioni.

L'impegno generale che lo Stato italiano si è assunto con le riforme di questi ultimi anni per ridurre i tempi eccessivi dell'amministrazione della giustizia continua in modo costante verso la direzione di interventi strutturali per organizzare l'intero sistema giudiziario in modo tale che venga rispettata la durata ragionevole dei procedimenti. Tale principio, sancito dalla Costituzione, è il metro e la norma cardine cui rapportare e confrontare ogni istituto processuale, presente e futuro, ed ogni prassi organizzativa.

In tale ottica, appare sempre più necessario, quindi, un intervento del Legislatore in questa complessa tematica, al fine di evitare che un tale sistema ancora carente ipotechì il futuro delle generazioni a venire<sup>33</sup>.

### 2.3.2 *Interventi in materia di organizzazione giudiziaria*<sup>34</sup>

Taluni recenti interventi normativi, già ampiamente prospettati nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010, sono stati realizzati proprio per fronteggiare le problematiche dei ritardi della giustizia. Si ricordano, in particolare:

A) la legge 18 giugno 2009, n. 69, che, all'articolo 52, inserendo il nuovo articolo 81-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, ha introdotto l'obbligo per il giudice di fissare, all'inizio della causa, il calendario del processo con l'indicazione delle udienze successive e degli incombeni che verranno espletati (con la successiva legge 16 settembre 2011 n. 148, che ha altresì previsto l'eventualità di sanzioni disciplinari per il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario del processo);

---

<sup>33</sup> Modifiche alla legge *Pinto* sono state introdotte nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 15 giugno 2012.

<sup>34</sup> Fonte Ministero della giustizia

B) il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, che, all'articolo 3-ter, ha stabilito l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di informatizzare i servizi giudiziari al fine di garantire l'uniformità delle procedure di gestione, nonché le attività di monitoraggio e verifica della qualità ed efficienza dell'ufficio giudiziario; all'articolo 3-quater, ha previsto l'obbligo, per chi intende aspirare ad incarichi direttivi, di seguire specifici corsi di formazione per la gestione di organizzazioni complesse; all'articolo 3-quinques, ha introdotto la valutazione del candidato ad un ufficio giudiziario direttivo anche sotto il profilo delle attitudini alle capacità organizzative dei servizi; all'articolo 4, ha infine disposto misure urgenti per assicurare che, nel processo civile ed in quello penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica siano effettuate mediante posta elettronica certificata.

Sotto il profilo delle iniziative intraprese nell'anno 2011, merita particolare richiamo il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modifiche dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che, all'articolo 37, ha introdotto l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti, determinando sia gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso sia gli obiettivi di rendimento dell'ufficio.

La menzionata legge 18 giugno 2009 n. 69, all'articolo 45, comma 12, ha poi previsto anche l'introduzione del terzo comma dell'articolo 96 c.p.c., agendo così sulla lite temeraria attraverso la previsione di una sorta di "sanzione" per l'uso improprio della giustizia. Già, peraltro, la Corte di Cassazione, compiendo una sorta di "virtuale processualizzazione della nozione di abuso del diritto", è recentemente più volte intervenuta in tale inedita tematica proprio per sanzionare l'uso della giustizia in maniera irrispettosa del principio di correttezza e buona fede (v. Cassazione Sezioni Unite Civili, sentenza del 10 aprile 2000, n. 108; Cassazione Sezioni Unite Civile, sentenza del 15 novembre 2007, n. 23726; Cass. sezione I civile, sentenza del 27 novembre 2007, n. 24645; Cass. sezione III civile, sentenza del 18 settembre 2009, n. 20106). Vanno sottolineate in particolare, in quanto toccano la materia degli abusi commessi nei ricorsi Pinto, le ordinanze della I sezione civile della Cassazione n. 8513 del 9/4/2010 e n. 10634 del 3/5/2010.

Quanto queste leggi (e la giurisprudenza che si creerà), insieme alla presa di coscienza delle enormi somme che vengono annualmente spese per indennizzare i ritardi processuali, possano contribuire a realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario è presto per dirlo, anche perché occorrerà attendere le risorse necessarie all'implementazione delle disposizioni e verificare in concreto le applicazioni pratiche delle leggi stesse. Quanto poi alle attitudini e capacità organizzative, sarà ovviamente determinante il fattore umano, l'entusiasmo che sarà speso nell'attuazione di protocolli di *best practice*, così come anche l'assenza di resistenze al nuovo da parte di tutti gli altri operatori della giustizia.

### 2.3.3 *Mediazione e conciliazione in materia civile*<sup>35</sup>

Le riforme legislative non sono intervenute solo per favorire i programmi organizzativi e razionalizzare l'organizzazione del lavoro giudiziario: esse hanno inteso anche perseguire l'obiettivo di deflazionare il carico giudiziario intervenendo sulla domanda giudiziaria, e cioè su un fattore che, per dimensioni, non ha uguali in Europa.

Così la legge 18 giugno 2009 n. 69, ha previsto la delega al Governo per l'adozione di norme istitutive della mediazione e della conciliazione in materia civile e commerciale. Il processo civile è stato conseguentemente modificato con: a) l'introduzione della mediazione civile per favorire la conciliazione stragiudiziale delle parti; b) l'introduzione

<sup>35</sup> Fonte e grafici Ministero della giustizia

della testimonianza scritta (nuovo articolo 257-*bis c.p.c.*); c) la previsione del processo sommario di cognizione come alternativa al rito ordinario; d) la previsione del rito ordinario per le cause riguardanti i sinistri stradali; e) l'introduzione di sanzioni contro chi causa l'allungamento dei tempi del processo; f) la soppressione del rito societario.

In particolare, la riforma della mediazione civile persegue il chiaro obiettivo di ridurre il flusso in ingresso di nuove cause nel sistema Giustizia, offrendo al cittadino uno strumento più semplice e veloce con tempi e costi certi.

Così, dal 21 marzo 2011, la mediazione è obbligatoria nelle controversie in materia di: diritti reali; divisione; successioni ereditarie; patti di famiglia; locazione; comodato; affitto di aziende; risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità; contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Dal 20 marzo 2012 la mediazione è obbligatoria per le numerosissime controversie in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

Tuttavia, anche nei casi di mediazione obbligatoria è sempre possibile richiedere al giudice i provvedimenti che, secondo la legge, sono urgenti e indilazionabili.

Secondo le fonti del Ministero della giustizia<sup>36</sup>, il trend delle nuove cause civili iscritte nei tribunali italiani è sempre crescente (erano 4,6 milioni nel 2007, sono arrivate a 5 milioni nel 2009), nonostante la produttività dei magistrati sia tra la più alta d'Europa, ma ancora insufficiente a superare le sopravvenienze (dal 2007 al 2009, la produttività è aumentata di circa 400.000 cause).

Una causa di contenzioso ha una prospettiva di arrivare a sentenza in tribunale dopo 845 giorni (2 anni e 4 mesi); tempi che si allungano esponenzialmente se la causa prosegue in secondo grado (1.163 giorni) e in Corte Suprema (1.195).

In questo scenario, si comincia ad assistere, comunque, ad una inversione di tendenza nelle cause civili, collegate soprattutto all'introduzione del contributo unificato e del rito sommario di cognizione e ad un abbassamento del tasso di litigiosità. Figura 10

Figura 10

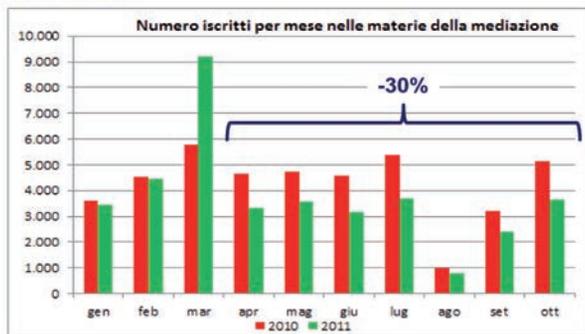


<sup>36</sup> La Direzione Generale della Statistica del Ministero ha elaborato un documento sui primi dodici mesi di applicazione della mediazione obbligatoria (decreto legislativo n. 28 del 2010), ai fini della valutazione dell'impatto dell'istituto sul sistema giustizia ed efficacia deflattiva.

Nonostante gli effetti delle procedure di mediazione assumano nel 2011 un rilievo limitato (Figura 11), essendo relative a poco più di metà anno e per le sole materie oggetto di obbligatorietà, l'analisi su un campione di 43 tribunali registra un calo del 30%, in presenza, nel marzo 2011, del 60% in più di cause rispetto allo stesso mese del 2010.

Figura 11

## Analisi dell'impatto sul sistema giustizia - rilevazioni



Campione di 43 Tribunali

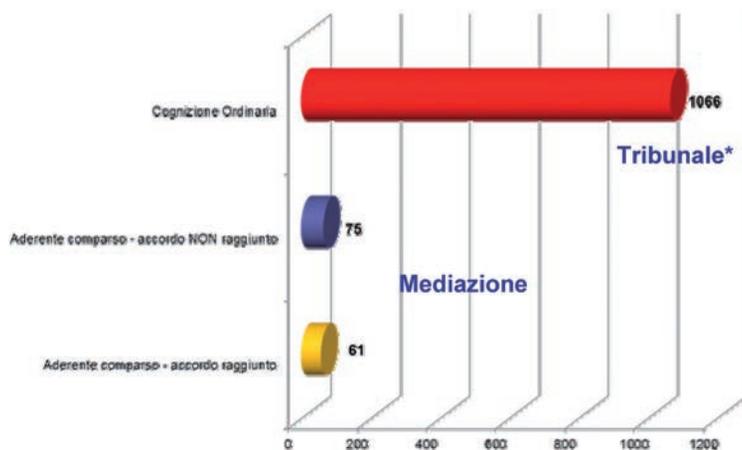
- ❑ A **marzo del 2011** sono state depositate nelle cancellerie il **60% di cause in più** rispetto allo stesso mese del 2010
- ❑ **Nei primi sei mesi** di applicazione, **nelle materie oggetto di obbligatorietà** (analisi effettuata per codice oggetto del registro informatizzato), il **calo** registrato è stato del **30%**

**Poiché l'analisi riguarda le sole materie obbligatorie, l'aspettativa era quella di un maggiore impatto**

Per il periodo marzo 2011 - marzo 2012, il grafico seguente (Figura 12) traccia il confronto tra la durata dei giudizi con cognizione ordinaria e quelli con la procedura di mediazione, evidenziando l'efficacia deflattiva dei tempi, intervenuta nell'anno con la mediazione.

Figura 12

## Durata delle procedure e confronto con la giustizia ordinaria [21 marzo 2011 – 31 marzo 2012]



#### 2.3.4 Altri interventi per la razionalizzazione e la riduzione dei tempi processuali<sup>37</sup>

Tra le disposizioni in materia di razionalizzazione e riduzione dei tempi processuali, si segnalano anche i seguenti provvedimenti, che stanno iniziando a dispiegare i loro effetti nel presente contesto temporale:

A) decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, recante “Disposizioni per assicurare la funzionalità del sistema giudiziario con particolare riferimento alla copertura delle sedi disagate rimaste vacanti per difetto di aspiranti”;

B) decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante “Anticipazione dell’entrata in vigore del processo telematico e sua estensione al processo penale”;

C) decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, coordinato con le modifiche apportate dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in particolare articoli 37 (disposizioni per l’efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie) e 38 (disposizioni in materia di contenzioso previdenziale e assistenziale), segnatamente con l’introduzione dell’articolo 445-bis c.p.c. in tema di accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle materie concernenti la ricognizione di invalidità;

D) decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante “Riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009 n. 69”;

E) legge 14 settembre 2011, n. 148, recante “Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”.

In sostanza, alla luce di quanto dettato dalle esperienze degli altri Paesi europei e di quanto raccomandato dagli organismi internazionali, si è optato per le seguenti strategie:

a) adozione di iniziative dirette a favorire adeguati programmi organizzativi finalizzati a perseguire degli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti e di accrescimento dell’efficienza degli uffici giudiziari;

b) adozione di misure deflattive del contenzioso civile attraverso procedure sommarie od alternative a quelle tradizionali e l’introduzione di strade obbligate per imporre la conciliazione;

c) riduzione ed accorpamento degli innumerevoli “riti” processuali, con lo scopo di semplificare le procedure ed evitare lungaggini nell’ipotesi in cui si sia iniziata una procedura con un rito diverso da quello previsto, anche a seguito di riforma, per il procedimento specifico (l’esperienza concreta ha dimostrato che un procedimento, che passi per diversi riti o competenze, soffre di anomale lentezze);

d) decollo del processo telematico, la cui linea strategica sottostante è proprio quella di utilizzare le nuove tecnologie per ridurre al massimo i *tempi morti* che caratterizzano molte cause civili e penali e che dipendono da disfunzioni o disconomie;

e) adozione di deterrenti contro l’uso strumentale ed abusivo della giustizia civile;

f) riorganizzazione della geografia giudiziaria in termini di acquisto di efficienza.

È chiaro, nonostante i primi dati parzialmente confortanti, che per sapere se queste riforme andranno nel tempo verso la giusta direzione, sarà ovviamente necessario attenderne gli esiti che si consolideranno non prima di un biennio.

<sup>37</sup> Fonte Ministero della giustizia

### 3. MISURE GENERALI IN MATERIA DI SOVRAFFOLLAMENTO DELLE CARCERI<sup>38</sup>

Con la sentenza del 16 luglio 2009, pronunciata sul ricorso n. 22635/03 – *Sulejmanovic c. Italia*, la Corte aveva accertato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, a causa delle condizioni di detenzione del richiedente, per il periodo compreso tra il 30 novembre 2002 e il mese di aprile 2003, a motivo dell'insufficienza dello spazio personale che deve essere assicurato al detenuto, dovuta al sovraffollamento del carcere; d'altra parte, la Corte aveva anche stabilito la non violazione dell'articolo 3 per le condizioni di detenzione nel corso del periodo successivo ed aveva concesso, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, un'equa soddisfazione di 1.000 euro.

La situazione che aveva condotto alla violazione accertata dalla Corte dipendeva dal sovraffollamento delle carceri, a fronte del quale il Governo italiano ha riconosciuto uno stato di emergenza ed ha elaborato diverse strategie d'azione.

#### 3.1 Il provvedimento cd. *svuota carceri*

Con legge 17 febbraio 2012, n. 9 è stato convertito il decreto legge c.d. "svuota carceri" (decreto legge n. 211 del 2011 - Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri).

*"Nessuno si illude che questo strumento possa da solo risolvere il problema del sovraffollamento carcerario; ma è noto che il governo ha varato un disegno di legge in materia di depenalizzazione, di messa alla prova, di reclusione domiciliare che, insieme alle iniziative parlamentari in materia di irrilevanza del fatto, dovrebbero produrre un significativo effetto di deflazione"*. Lo ha scritto il Ministro della Giustizia, Paola Severino, nelle considerazioni pubblicate nel sito del suo Ministero.

Il Governo, ricorda il Ministro, *"intende attivare convenzioni bilaterali per il rientro di detenuti stranieri nei paesi di origine e intese con le comunità di recupero per tossicodipendenti idonee ad incidere sulla componente maggioritaria della popolazione carceraria. È dall'insieme di tali misure che potrà derivare un effetto stabile di alleggerimento del sovraffollamento carcerario"*.

Il decreto svuota carceri si prefigge due obiettivi: *"alleggerire la situazione delle così dette porte girevoli"*, definita dallo stesso Ministro *"inutile e dannosa"*, e *"agevolare il reinserimento della persona che, sempre valutata preventivamente da un giudice come non più pericolosa, potrà scontare i 18 mesi residui di pena agli arresti domiciliari"*. *"Nulla che possa escludere – continua il Ministro - il giudizio di non pericolosità che deve comunque formulare il giudice"*.

Sono state, inoltre, introdotte norme che modificano le procedure di convalida dell'arresto, dimezzandone i tempi massimi (48 ore anziché 96) ed incidendo sulle correlative modalità di custodia in modo da limitare il transito in carcere destinato, statisticamente, a durare per poco tempo (nel 2010, 21.093 persone sono state trattene in carcere per un massimo di 3 giorni).

#### 3.2 Il cd. *piano carceri* e il nuovo Regolamento penitenziario

Con il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, sono stati operati importanti interventi di miglioramento del "Piano carceri", già approvato dal precedente Governo. Si è, infatti, reso necessario disporre la proroga della gestione commissariale del piano straordinario fino al 31 dicembre 2012, mentre le nuove norme hanno consentito di superare le criticità del previgente impianto normativo, attraverso la disgiunzione delle funzioni di Commissario straordinario da quella di Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

<sup>38</sup> Fonte Ministero della giustizia

Il 16 dicembre 2011 il Governo ha approvato, in via preliminare, una modifica al Regolamento penitenziario per introdurre la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati. La nuova carta fornirà al detenuto al momento del suo ingresso in carcere, ed ai suoi familiari, una guida, in diverse lingue, che indica in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e fornisce le informazioni indispensabili sui doveri di comportamento, sugli orari, servizi, strutture, modalità di colloquio e di corrispondenza. Si tratta di un primo gruppo di interventi sostenuti dall'urgenza, cui va aggiunta una complessa opera di riorganizzazione e razionalizzazione della struttura ministeriale finalizzata a migliorare le condizioni della detenzione, anche attraverso un'attività di riqualificazione della spesa.

#### 4. MISURE GENERALI IN MATERIA DI ESPROPRIAZIONI

##### 4.1 L'adeguamento del Testo Unico sulle espropriazioni (d.p.r. n. 327 del 2001)

Com'è noto e come si è dato atto in precedenti occasioni, a far tempo dalle due sentenze gemelle della Corte EDU, del 30 maggio 2000 - *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* e *Carbonara e Ventura c. Italia* - la Corte di Strasburgo aveva ritenuto l'istituto dell'occupazione appropriativa, consolidato nella tradizione giurisprudenziale nazionale, quale illegittima interferenza delle autorità nel diritto al rispetto dei beni garantito dall'articolo 1, protocollo 1 della Convenzione, censurandosi, in quanto confliggente con il principio di cui al citato articolo, tanto il fatto che l'Amministrazione possa trarre vantaggio da un'occupazione di terreno divenuta *sine titulo* quanto la mancata restituzione del fondo.

Interveniva sul punto l'articolo 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - con il quale si disciplinava la utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico (cd. acquisizione coattiva sanante). L'articolo 43, tenuto conto dei principi enunciati e ribaditi dalla Corte di Strasburgo, consentiva di sanare *ex post* l'ablazione del diritto di proprietà, attraverso un apposito procedimento che ricalcava quello espropriativo.

Con la sentenza 8 ottobre 2010, n. 293, la Corte Costituzionale, però, dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma. Tale declaratoria avveniva per ragioni afferenti il procedimento di produzione della norma, con riferimento all'articolo 76 Cost., ritenendo la Corte che, poiché la legge-delega (articolo 7 della legge n. 50 del 1999) aveva conferito al legislatore delegato il solo potere di provvedere ad un coordinamento formale relativo a disposizioni vigenti, la norma stessa non potesse essere riferita all'esercizio del potere di coordinamento delle disposizioni esistenti (pur incise dalle pronunce della Corte EDU). La dichiarazione di illegittimità costituzionale con riferimento all'articolo 76 Cost. consentiva alla Corte di dichiarare assorbite altre questioni poste con riferimento agli articoli 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, Cost. (anche in riferimento a questioni relative alle norme della CEDU nell'ambito del meccanismo di interposizione normativa).

In tale situazione, l'articolo 34, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, ha inserito il nuovo articolo 42 bis nel T.U., così colmando il vuoto normativo in tema di utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Si riporta il predetto art. 42 bis: "(Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico)

1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale,

## 5. MISURE GENERALI IN MATERIA DI FALLIMENTO<sup>40</sup>

La materia fallimentare è stata terreno di ricorsi seriali ai limiti dell'abusività e, comunque, manifestamente infondati, anche sotto un altro aspetto, quello delle doglianze contro le incapacità personali derivanti dalla dichiarazione di fallimento.

Ed invero, l'istituto della riabilitazione è stato abrogato dal decreto legislativo n. 5 del 2006, unitamente al pubblico registro dei falliti, per cui le incapacità personali derivanti dalla dichiarazione di fallimento vengono meno non più, come un tempo, a seguito della cancellazione dell'iscrizione per effetto della sentenza di riabilitazione ma, se si tratta di fallimento ancora aperto, automaticamente al momento dell'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo (cioè 16 gennaio 2006) oppure, se a tale data la procedura di fallimento era già stata chiusa, al momento della chiusura del fallimento (nel primo caso, in virtù del suddetto decreto, nel secondo caso in virtù della sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2008).

---

*quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.*

2. *Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.*

3. *Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma*

4. *Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanaione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragioni alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.*

5. *Se le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 sono applicate quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero quando si tratta di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati, il provvedimento è di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno e la liquidazione forfetaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale è pari al venti per cento del valore venale del bene.*

6. *Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche quando è imposta una servitù e il bene continua a essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tal caso l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia.*

7. *L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo né dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.*

8. *Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo."*

<sup>40</sup> Fonte Ministero della giustizia

In sostanza, le incapacità personali cessano automaticamente alle date suddette perché in queste date è stato abolito il registro dei falliti che determinava tali incapacità. Conseguenza di ciò è stata anche l'abolizione della riabilitazione, ugualmente decisa dal legislatore: se infatti la riabilitazione serviva ad eliminare il nome del fallito dal registro dei falliti, essa non aveva più ragione di esistere se quest'ultimo non esisteva più.

Nonostante tale novella legislativa, la Corte è stata inondata di ricorsi seriali asserenti perduranti incapacità personali legate al fallimento: ebbene con la "decisione pilota" del 2011, *Cennamo c. Italia* (*infra*, capitolo III, paragrafo 5.1) riguardante un fallimento dichiarato molto tempo prima del gennaio 2006 (esattamente nel 1991), la Corte Europea ha preso posizione in materia giungendo ad affermare che, al più tardi il 16 gennaio 2006, per tutti i falliti, anche dichiarati tali prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 5 del 2006, sono scomparse automaticamente tutte le restrizioni personali conseguenti ad una sentenza di fallimento di una persona fisica e che solo entro sei mesi da tale data sarebbe stato possibile dolersi, attraverso il rimedio interno della legge Pinto, di tali restrizioni.

La conseguenza è stato il rigetto per manifesta infondatezza del ricorso, presentato un anno dopo la cessazione delle incapacità personali.

## IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

---



### 1. LE RISOLUZIONI ADOTTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2 della Convenzione, il Comitato dei Ministri esercita il controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati destinatari delle stesse, sotto i diversi profili della soddisfazione individuale e dell'intervento generale per l'eliminazione delle cause strutturali delle violazioni accertate, oltre che della diffusione della giurisprudenza CEDU al fine di prevenire e reprimere in sede nazionale nuovi casi di violazioni della Convenzione ed evitare che le questioni siano sottoposte all'esame della Corte, nel rispetto della sua funzione di sussidiarietà rispetto all'azione delle Autorità giudiziarie e amministrative degli Stati firmatari.

Tale attività di controllo culmina con l'adozione di *Risoluzioni* che, se il caso ha avuto soddisfacente conclusione, ne dichiarano la chiusura ovvero, se l'esecuzione della sentenza non è ritenuta soddisfacente (sotto i vari profili rilevanti) indicano gli interventi da adottare e le modifiche da apportare al piano d'azione (cfr. *Relazione al Parlamento per l'anno 2010*, capitolo V, paragrafo 1.1), come si legge nelle premesse delle risoluzioni (*Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire : - de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par restitutio in integrum; et - de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables*).

Questa fase è molto delicata, perché si possono verificare interferenze con l'esercizio delle prerogative sovrane degli Stati, in particolare nell'adozione di provvedimenti (anche legislativi) di carattere generale ovvero nella previsione di attività esecutive non supportate da puntuali riscontri normativi ovvero da coerenti pronunce della Corte Costituzionale.

Nei confronti dell'Italia si segnalano:

- Résolution CM/ResDH(2011)122 del 14 settembre 2011 (*Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme F.C.B. contre Italie et quatre autres affaires similaires, concernant le caractère inéquitable des procédures pénales par contumace - violations de l'article 6, paragraphe 1*), ove il Comitato ha preso atto sia del pagamento delle indennità risarcitorie liquidate ai ricorrenti sia delle modifiche apportate dal Legislatore all'art. 175 c.p.p. sia della giurisprudenza (della Corte di Cassazione e dei giudici di merito) sopravvenuta in corretta applicazione di questa norma secondo il diritto protetto dalla Convenzione;

- Résolution CM/ResDH(2011)66 dell'8 giugno 2011 (*Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Scoppola contre Italie - Requête no 10249/03, arrêt du 17 septembre 2009, Grande Chambre, concernant le manquement à l'obligation de faire bénéficier le requérant de l'application d'une loi pénale plus douce, entrée en vigueur après la commission de l'infraction dont il était accusé (violation de l'article 7), ainsi que le caractère inéquitable de la procédure pénale à l'encontre du requérant du fait qu'il avait été privé des avantages en échange desquels il avait décidé de renoncer à certaines garanties procédurales - violation de l'article 6, paragraphe 1*)), ove il Comitato ha preso atto che l'Autorità Giudiziaria italiana aveva offerto, all'interessato ed a tutti coloro che si fossero trovati nelle medesime condizioni, la possibilità di ricorrere alla procedura dell'*incidente di esecuzione* per ottenere l'applicazione delle disposizioni sopravvenute più favorevoli, come pubblicizzato opportunamente mediante la pubblicazione della sentenza della Corte, nella traduzione italiana, nei siti istituzionali ([www.Italgiure.giustizia.it](http://www.Italgiure.giustizia.it) e [www.governo.it/presidenza/contenzioso](http://www.governo.it/presidenza/contenzioso));

- Résolution CM/ResDH(2011)120 del 14 settembre 2011 (*Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Lombardi Vallauri contre Italie - Requête no 39128/05, arrêt du 20 octobre 2009, définitif le 20 janvier 2010, concernant le défaut de motivation de la décision du Conseil de Faculté d'une université catholique de Milan refusant d'embaucher le requérant, un professeur n'ayant pas obtenu l'agrément des autorités ecclésiastiques, ainsi que le fait que les tribunaux administratifs dans leur jugement n'avaient pas remédié à ce défaut de motivation - violations de l'article 10 et de l'article 6§1*), ove il Comitato ha accettato le considerazioni della *Rappresentanza italiana* circa la sufficienza del pagamento dell'indennità attribuita dalla Corte a titolo di risarcimento del danno morale e l'impossibilità di una *restitutio in integrum* a ragione dell'intervenuta assegnazione ad altro docente del posto in ruolo cui aspirava il ricorrente, unitamente alla intervenuta pubblicazione della sentenza nei siti istituzionali;

- Résolution CM/ResDH(2011)123 del 14 settembre 2011 (*Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Bocellari et Rizza, Bongiorno et autres, Leone, Perre et autres contre Italie, Requête no 399/02, arrêt du 13 novembre 2007, définitif le 02 juin 2008, Requête no 4514/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010, Requête no 30506/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010, Requête no 1905/05, arrêt du 08 juillet 2008, définitif le 08 octobre 2008, concernant l'impossibilité pour les requérants de solliciter une audience publique dans des procédures relatives à l'application de mesures préventives visant à autoriser les saisies et confiscations de biens et de capitaux de personnes soupçonnés d'être membres d'une organisation criminelle - violations de l'article 6, paragraphe 1*), ove il Comitato ha verificato positivamente che, quanto alle misure di carattere individuale, gli interessati avevano partecipato ad udienza pubblica per la discussione della confisca dei loro beni e che, quanto alle misure di carattere generale, la Corte Costituzionale aveva dichiarato la incostituzionalità delle norme in discussione (art. 4 legge 1423/1956 e art. 2 ter legge 575/1965) con sentenza 12 marzo 2010, n. 93, facendo espresso riferimento alle decisioni della Corte EDU;

- Résolutions CM/ResDH(2011)13, CM/ResDH(2011)14, CM/ResDH(2011)14, CM/ResDH(2011)121, CM/ResDH(2011)124, concernenti numerosi casi nei quali è stato preso atto dell'intervenuto pagamento delle indennità liquidate in sentenze dal 1996 al 2011, in assenza di altri profili generali di intervento.

## DOCUMENTI

---



## VII DOCUMENTI

### 1. ELENCO DELLE DECISIONI DI IRRICEVIBILITÀ E RADIAZIONE DAL RUOLO

<b>Ricorso</b>	<b>Data decisione</b>	<b>Esito</b>
n. 6310/07 CENNAMO	06/12/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 18470/05 RICCI	18/10/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 35510/02 CRETELLA	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 35567/02 BAGORDO ed altri	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 11389/02 DI GENNARO e TEDESCHI	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 11410/02 CAIAZZO	1/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 35544/02 NOTARO	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 68476/10 SCHUCHTER	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 32226/04 PEZZINO	11/10/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 14929/08 PIANESE	27/09/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 20627/03 AMORIELLO	13/09/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 31956/05 HAMIDOVIC	13/09/2011	PARZIALMENTE RICEVIBILE
n. 29753/03 LUCCHESI e BENAGLIA	30/08/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 32870/02 BARANELLO	30/08/2011	IRRICEVIBILITÀ
nn. 29315/09 e 64679/09 NARDOZZA E TAMPONE	30/08/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO PER REGOL. AMICHEVOLE
n. 11303/02 BASILE	23/08/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 14830/07, 17913/07 e 24729/07 CELANO ed altri	07/06/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 37355/10 KHALED	31/05/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 43817/04 BACUZZI	24/05/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 8160/11 SAME	24/05/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 18287/07 SULEJMANOVIC AZIZ	17/05/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 29313/09 ABBATE ed altri tre	12/04/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 37606/05 ORTU	15/02/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 2344/02 DRISTAS ed altri	01/02/2011	IRRICEVIBILITÀ
n. 35914/04 CHIRCUS ed altri	18/01/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 46357/07 e 48024/07 GAROFALO e PANICO	11/01/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 56181/07, 2226/08 E 7023/08 REA ed altri	11/01/2011	RADIAZIONE DAL RUOLO

## **2. ELENCO DELLE RISOLUZIONI**

- 2.1 Risoluzione *Cordova ed altri*
- 2.2 Risoluzione *Grava ed altri*
- 2.3 Risoluzione *Scoppola*
- 2.4 Risoluzione *Lombardi Vallauri*
- 2.5 Risoluzione *Zagaria ed altri*
- 2.6 Risoluzione *Bocellari – Rizza ed altri*
- 2.7 Risoluzione *Chizzotti ed altri*
- 2.8 Risoluzione *F.C.B. ed altri*

## **2.1 Risoluzione Cordova ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)13**

### **Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 7 affaires contre Italie**

(voir annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs et à la suite des violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts,

DECLARE, à la lumière de ce qui précède, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)13**  
**Information sur les arrêts dans 7 affaires contre Italie**

N. requête	Nom de l'affaire	Date de l'arrêt	Date à laquelle l'arrêt est devenu définitif	Notes
40877/98	CORDOVA c. Italie	30/01/2003	30/04/2003	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Patrono, Cascini et Stefanelli (requête n. 10180/04)
45649/99	CORDOVA c. Italie (n. 2)	30/01/2003	30/04/2003	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Patrono, Cascini et Stefanelli (requête n. 10180/04)
73936/01	DE JORIO c. Italie	03/06/2004	10/11/2004	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Patrono, Cascini et Stefanelli (requête n. 10180/04)
31127/96	E.P. c. Italie	16/11/1999	16/11/1999	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Ceteroni (requête n. 22461/93)
23053/02	IELO c. Italie	06/12/2005	12/04/2006	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Patrono, Cascini et Stefanelli (requête n. 10180/04)
22716/93	P.G. II c. Italie	Rapport de la Commission transmis au Comité des Ministres le 23/07/1996	28/01/1997	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Luordo (requête n. 32190/96)
14025/88	ZUBANI c. Italie	07/08/1996	07/08/1996	L'adoption des mesures générales en suspens est surveillée par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Belvedere Alberghiera (requête n. 31524/96)

## 2.2 Risoluzione Grava ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)14

### Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 7 affaires contre Italie

(voir annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs et à la suite des violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts,

DECLARE, à la lumière de ce qui précède, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)14**  
**Information sur les arrêts dans 7 affaires contre Italie**

N° requête	Nom de l'affaire	Date de l'arrêt	Date à laquelle l'arrêt est devenu définitif	Décision de clore l'affaire prise le
43522/98	GRAVA c. Italie	10/07/2003	26/04/2010	879 réunion
67780/01	LEONI ALDO c. Italie	26/01/2010	30/04/2003	1100 réunion nov/déc 2010
16508/04	NARANJO HURTADO c. Italie	03/07/2007	03/10/2007	1100 réunion nov/déc 2010
42644/02	PICARO c. Italie	09/06/2005	30/11/2005	1065 réunion sep 2009
36732/97	PISANO c. Italie	27/07/2000	24/10/2002	1100 réunion nov/déc 2010
15349/06	RIZZOTTO c. Italie	24/04/2008	24/07/2008	1065 réunion sep 2009
24418/03	STOLDER c. Italie	01/12/2009	10/05/2010	1100 réunion nov/déc 2010

## 2.3 Risoluzione Scoppola - Résolution CM/ResDH(2011)66

### Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme

Scoppola contre Italie

(Requête n° 10249/03, arrêt du 17 septembre 2009, Grande Chambre)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans cette affaire concernent le manquement à l'obligation de faire bénéficier le requérant de l'application d'une loi pénale plus douce, entrée en vigueur après la commission de l'infraction dont il était accusé (violation de l'article 7), ainsi que le caractère inéquitable de la procédure pénale à l'encontre du requérant du fait qu'il avait été privé des avantages en échange desquels il avait décidé de renoncer à certaines garanties procédurales (violation de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérant la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire:

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)66

### Information sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Scoppola contre Italie

#### Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne le manquement des autorités à leur obligation de faire bénéficier le requérant de l'application d'une loi pénale plus douce, entrée en vigueur après la commission de l'infraction dont il était accusé (violation de l'article 7). Elle a également trait au caractère inéquitable de la procédure pénale à l'encontre du requérant du fait que, suite à l'application de dispositions entrées en vigueur après le début du procès, il a été privé d'une possibilité de réduction de peine prévue par la loi, laquelle était à l'origine de son choix d'être jugé selon une procédure abrégée contenant moins de garanties procédurales (violation de l'article 6§1).

Arrêté en 1999 pour le meurtre de sa femme et la tentative de meurtre de son fils, le requérant avait demandé à être jugé selon la procédure abrégée, conformément à l'article 442§2 du code de procédure pénale, tel qu'amendé en janvier 2000 (« le CPP »). Cette disposition prévoyait que, si le crime commis par l'accusé appelait la réclusion criminelle à perpétuité, l'intéressé devait être condamné à une peine d'emprisonnement de trente ans. Le juge de première instance a condamné le requérant à trente ans d'emprisonnement, appliquant ainsi la réduction de peine prévue par l'article 442§2 du CPP. Toutefois, cette décision a été infirmée par la cour d'appel de Rome et par la Cour de cassation.

Ces deux juridictions ont estimé qu'il s'imposait d'appliquer le décret-loi n° 341 de 2000, entré en vigueur à la date du prononcé de la décision de première instance et qui précisait que, dans l'hypothèse d'un concours d'infractions, s'il y avait lieu - comme dans le cas du requérant - d'infliger la réclusion à perpétuité avec isolement diurne, celle-ci était remplacée non par trente ans d'emprisonnement, mais par la réclusion à perpétuité simple. Selon ces juridictions, il s'agissait d'une règle de procédure applicable à toutes les procédures pendantes.

La Cour européenne a estimé qu'il s'imposait de s'écarter de la jurisprudence établie par l'ancienne Commission des Droits de l'Homme dans l'affaire X contre Allemagne et de considérer que l'article 7§1 de la Convention ne garantit pas seulement le principe de la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, mais aussi, et implicitement, le principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce. Ce principe se traduit par la règle selon laquelle, si la loi pénale en vigueur au moment de la commission de l'infraction et les lois pénales postérieures adoptées avant le prononcé d'un jugement définitif sont différentes, le juge doit appliquer celle dont les dispositions sont les plus favorables au prévenu.

#### I. PAIEMENTS DE LA SATISFACTION ÉQUITABLE ET MESURES INDIVIDUELLES

##### a) Détails de la satisfaction équitable

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
-	10 000 EUR	10 000 EUR	20 000 EUR
Payé le 03/02/2010			

## **b) Mesures individuelles**

Eu égard aux circonstances particulières de l'affaire et au besoin urgent de mettre fin à la violation des articles 6 et 7 de la Convention, la Cour a expressément indiqué qu'il incombait à l'Italie d'assurer que la réclusion criminelle à perpétuité infligée au requérant soit remplacée par une peine conforme aux principes énoncés dans le présent arrêt, à savoir une peine n'excédant pas trente ans d'emprisonnement (§154).

Suite à l'arrêt de la Cour européenne, le Parquet général de la République près la Cour de cassation a envoyé à la cour chargée de l'exécution de la peine de réclusion criminelle à perpétuité infligée à M. Scoppola (la Cour d'appel de Rome) une note par laquelle il a été expressément demandé au Parquet Général près la Cour d'appel de Rome de déposer - par le biais d'un « *incidente d'esecuzione* » - une demande de remplacement de la réclusion criminelle à perpétuité infligée au requérant par une peine n'excédant pas trente ans d'emprisonnement. Le 11/02/2010, la Cour de cassation a accueilli la demande du Parquet Général: la réclusion criminelle à perpétuité a été par conséquent remplacée par une peine de trente ans d'emprisonnement.

En conséquence, aucune autre mesure individuelle ne semble nécessaire.

## **II. MESURES GÉNÉRALES**

A la lumière de l'effet direct accordé par les juridictions italiennes aux arrêts de la Cour européenne et au vu des possibilités offertes par la procédure de l'*incidente d'esecuzione* aux personnes qui peuvent se retrouver dans une situation similaire à celle du requérant dans la présente affaire (voir les mesures de caractère individuel ci-dessus), les autorités italiennes considèrent que la publication et la diffusion de l'arrêt de la Cour européenne aux tribunaux compétents sont des mesures suffisantes pour prévenir des violations semblables.

Pour attirer l'attention sur cette question et prévenir des violations semblables, l'arrêt a été publié sur le site internet de la Cour de cassation, dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ([www.Italgiure.giustizia.it](http://www.Italgiure.giustizia.it) <<http://www.Italgiure.giustizia.it>>), ainsi que sur le site internet du Gouvernement (<<http://www.governo.it/presidenza/contenzioso>>), avec une traduction en langue italienne. Ces sites internet sont largement utilisés par tous les praticiens du droit en Italie : fonctionnaires, avocats, procureurs et juges. L'arrêt a aussi été transmis à toutes les autorités compétentes.

## **III. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DÉFENDEUR**

Le gouvernement estime que les mesures individuelles prises ont entièrement remédié aux conséquences pour le requérant des violations de la Convention constatées par la Cour européenne dans cette affaire, que les mesures générales vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

## 2.4 Risoluzione Lombardi Vallauri - Résolution CM/ResDH(2011)120

### Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme

Lombardi Vallauri contre Italie

(Requête n° 39128/05, arrêt du 20 octobre 2009, définitif le 20 janvier 2010)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne le défaut de motivation de la décision du Conseil de Faculté d'une université catholique de Milan refusant d'embaucher le requérant, un professeur n'ayant pas obtenu l'agrément des autorités ecclésiastiques, ainsi que le fait que les tribunaux administratifs dans leur jugement n'avaient pas remédié à ce défaut de motivation (violations de l'article 10 et de l'article 6§1) (voir détails dans l'Annexe);

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérant, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)120

### Information sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Lombardi Vallauri contre Italie

#### Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne l'atteinte à la liberté d'expression du requérant en raison du défaut de motivation de la décision du Conseil de faculté d'une université catholique de Milan de ne pas examiner sa candidature d'enseignant en 1998 (violation de l'article 10). Elle concerne également la violation du droit d'accès à un tribunal du fait que les tribunaux administratifs saisis de l'affaire ont refusé de statuer sur ce défaut de motivation dans leurs décisions de 2001 et 2005 (violation de l'article 6§1).

La décision du Conseil de faculté était basée sur le fait que le Saint-Siège avait refusé au requérant l'agrément nécessaire pour enseigner dans l'université catholique en question au motif que certaines de ses positions « s'opposaient nettement à la doctrine catholique ».

La Cour européenne a relevé tout d'abord que le Conseil de faculté n'avait pas expliqué au requérant dans quelle mesure ses opinions qui prétendument allaient à l'encontre de la doctrine catholique, se reflétaient dans son activité d'enseignement et comment, de ce fait, elles étaient susceptibles d'affecter l'intérêt de l'Université de dispenser un enseignement basé sur la doctrine catholique. S'agissant du contrôle juridictionnel de la décision incriminée, la Cour a noté que les juges nationaux avaient refusé de statuer sur le fait que le Conseil de faculté n'avait pas communiqué au requérant les opinions qui lui étaient reprochées par le Saint-Siège. Elle a noté, en outre, que loin d'impliquer que les autorités judiciaires se livrent elles-mêmes à un jugement sur la compatibilité entre les positions du requérant et la doctrine catholique, la communication de ces éléments aurait permis à celui-ci de connaître, et dès lors de contester, le lien supposé entre ses opinions et son activité d'enseignant. En conclusion, la Cour a estimé que l'intérêt de l'Université de dispenser un enseignement inspiré de la doctrine catholique ne pouvait aller jusqu'à mettre en cause la substance même des garanties procédurales dont le requérant jouit au sens de l'article 10 de la Convention (§§ 47, 52 et 55 de l'arrêt). L'absence de contrôle juridictionnel adéquat en l'espèce a amené la Cour à conclure également à une violation du droit du requérant à l'accès effectif à un tribunal.

#### I. PAIEMENT DE LA SATISFACTION ÉQUITABLE ET MESURES INDIVIDUELLES

##### a) Détails de la satisfaction équitable

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	<b>Total</b>
-	10 000 EUR	-	<b>10 000 EUR</b>
<b>Payé le 22/04/2010</b>			

##### b) Mesures individuelles

D'après les autorités italiennes, la *restitutio in integrum* n'est pas possible, car le poste a été assigné à un autre professeur : la seule forme de réparation est la satisfaction équitable au titre du préjudice moral qui a été accordée par la Cour

européenne. De surcroît, le requérant ne s'est pas manifesté devant le Comité des Ministres et toute suggestion visant à rouvrir la procédure en question, semblerait aller à l'encontre du principe de sécurité juridique auquel l'autre partie à la procédure a droit.

Par conséquent, aucune autre mesure de caractère individuel ne semble nécessaire.

## **II. MESURES GÉNÉRALES**

Les autorités italiennes font observer que les violations constatées par la Cour européenne résultent d'une mauvaise application de l'obligation générale prévue par le droit administratif italien selon laquelle toute décision administrative doit être dûment motivée. Les autorités considèrent donc qu'aucune modification législative n'est nécessaire et qu'une approche jurisprudentielle serait la mesure générale la plus appropriée pour éviter de nouvelles violations semblables. A cette fin, la publication et une diffusion appropriée sont considérées nécessaires et suffisantes par les autorités.

L'arrêt a été publié sur le site internet de la Cour de cassation, dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce site est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie : fonctionnaires, avocats, procureurs et juges. L'arrêt a aussi été largement diffusé, accompagné d'une note explicative, auprès de l'université en question, des institutions publiques et privées et des autorités judiciaires compétentes pour ce type d'affaires.

## **III. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DÉFENDEUR**

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est possible dans cette affaire en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée au requérant par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

## **2.5 Risoluzione Zagaria ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)121**

### **Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**

dans 11 affaires contre Italie

(voir annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs et à la suite des violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer aux arrêts de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts, dans des conditions qui semblent être acceptées par les requérants,

DECLARE, à la lumière de ce qui précède, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)121

### Information sur les arrêts dans 11 affaires contre Italie

N° requête	Nom de l'affaire	Date à laquelle l'arrêt	Date à laquelle l'arrêt est devenu définitif	Décision de clôture
58295/00	ZAGARIA	27/11/2007	07/07/2008	Décembre 2010 1100 réunion
64215/01	DE TRANA	16/10/2007	16/01/2008	Décembre 2010 1100 réunion
30278/04	ORMANNI	17/07/2007	17/10/2007	Décembre 2010 1100 réunion
30127/96	SCIORTINO	18/01/2001	27/03/2002	Mars 2004 879 réunion
68309/01	CIGNOLI et autres	09/12/2008	09/06/2009	Juin 2011 1115 réunion
71399/01	BORTESI et autres <sup>2</sup>	10/06/08	08/03/2010	Juin 2011 1115 réunion
29290/02	VESSICHELLI <sup>2</sup>	09/06/2009	09/09/2009	Juin 2011 1115 réunion
38596/02	MANDOLA	30/06/2009	30/09/2009	Juin 2011 1115 réunion
42021/02	RICCI et autres <sup>2</sup>	06/10/2009	06/01/2010	Juin 2011 1115 réunion
8061/05	VACCA <sup>2</sup>	08/12/2009	08/03/2010	Juin 2011 1115 réunion
21978/02	LUIGI SERINO (n° 3) <sup>2</sup>	12/10/2010	12/01/2011	Juin 2011 1115 réunion

## 2.6 Risoluzione Bocellari - Rizza ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)123

### Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Bocellari et Rizza, Bongiorno et autres, Leone, Perre et autres contre Italie

(Requête n° 399/02, arrêt du 13 novembre 2007, définitif le 02 juin 2008

Requête n° 4514/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010

Requête n° 30506/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010

Requête n° 1905/05, arrêt du 08 juillet 2008, définitif le 08 octobre 2008)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitif;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent l'impossibilité pour les requérants de solliciter une audience publique dans des procédures relatives à l'application de mesures préventives visant à autoriser les saisies et confiscations de biens et de capitaux de personnes soupçonnés d'être membres d'une organisation criminelle (violations de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe);

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérante, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire:

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)123

### Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Bocellari et Rizza, Bongiorno et autres, Leone, Perre et autres contre Italie

#### Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent l'impossibilité pour les requérants de solliciter une audience publique dans des procédures relatives à l'application de mesures préventives, diligentées à leur encontre en 1997, 1999 et 2002 (violations de l'article 6§1). Ces procédures visaient à autoriser la saisie de biens et de capitaux des requérants dans la mesure où le premier requérant dans l'affaire Bocellari et Rizza et des proches des requérants dans les autres affaires étaient soupçonnés d'être membres d'une organisation criminelle.

En particulier, l'article 4 de la loi n° 1423/1956 (telle que modifiée par la loi n° 646/1982), sur l'application de mesures préventives à l'encontre de « personnes dangereuses pour la sécurité et la morale publiques », prévoit que le tribunal décide en chambre du conseil après avoir entendu le ministère public et l'intéressé, ce dernier pouvant présenter des mémoires et se faire représenter par un avocat. La loi n° 575/1965 a complété la loi de 1956 par des dispositions dirigées contre les personnes soupçonnées d'appartenir à des associations de type mafieux ; son article 2ter prévoit également le recours à la procédure en chambre de conseil. Elle ne prévoit pas non plus la possibilité pour les parties de demander une audience publique.

La Cour européenne a estimé essentiel que les parties à une telle procédure se voient pour le moins offrir la possibilité de solliciter une audience publique devant les chambres spécialisées des tribunaux et des cours d'appel (voir §41 de l'arrêt Bocellari et Rizza).

#### I. PAIEMENT DE LA SATISFACTION ÉQUITABLE ET MESURES INDIVIDUELLES

##### a) Détails de la satisfaction équitable

Nom et no de requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
Bocellari et Rizza 399/02	-	-	2000 EUR	<b>2000 EUR Payé le 22/07/2008</b>
Bongiorno et autres 4514/07	-	-	3000 EUR	<b>3000 EUR Payé le 15/07/2010</b>
Leone 30506/07	-	-	3000 EUR	<b>3000 EUR Payé le 02/07/2010</b>
Perre et autres 1905/05	-	-	-	-

##### b) Mesures individuelles

La Cour a estimé que le constat de violation constituait en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par les requérants. En ce qui concerne le préjudice matériel, elle n'a pas établi de lien de causalité entre la violation et les dommages réclamés (affaires Leone et Bongiorno et autres). Il convient de

noter que les requérants ont bien participé aux procédures qui ont suivi celles qui étaient en cause et qui avaient abouti à la confiscation de nombreux biens. Ils ont notamment pris part à une audience en 1999 (dans l'affaire Bocellari et Rizza), en 1997 (dans l'affaire Perre), en 2002 (dans l'affaire Leone) et en 2003 (dans l'affaire Bongiorno et autres) avec la participation du procureur. De plus, deux niveaux de juridiction ont statué sur le fond dans leurs affaires. En conséquence, aucune mesure individuelle n'a été estimée nécessaire par le Comité des Ministres.

## **II. MESURES GÉNÉRALES**

Par décision n° 93/2010 du 12/03/2010, la Cour constitutionnelle, citant les arrêts de la Cour européenne dans les affaires Bocellari et Rizza, Perre et Bongiorno, a déclaré inconstitutionnels les articles 4 de la loi n° 1423/1956 et 2ter de la loi n° 575/1965 « car ils ne permettent pas qu'à la demande des intéressés, la procédure en application de mesures préventives bénéficie d'audiences publiques en première instance et en appel ». Conformément aux conclusions de la Cour européenne (voir arrêt Bocellari et Rizza, § 37), la Cour constitutionnelle a spécifié que le juge « garde le droit d'ordonner que l'audience se tienne en totalité ou en partie à huis clos si les spécificités de l'espèce le requièrent [...] ». (voir arrêt de la Cour constitutionnel, en droit, §10)

Désormais, suite à la décision de la Cour Constitutionnelle, les requérants dans ce type de procédure ont la possibilité de solliciter une audience publique.

Un résumé en italien des arrêts a été publié dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne (<http://www.italgiure.giustizia.it>). Ce site internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges. Les arrêts ont été diffusés aux autorités compétentes.

## **III. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DÉFENDEUR**

Le gouvernement estime qu'aucune autre mesure individuelle ne s'impose, au-delà du paiement de la satisfaction équitable octroyée aux requérants par la Cour, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

## **2.7 Risoluzione Chizzotti ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)124**

### **Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**

dans 7 affaires contre Italie

(voir annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts,

DECLARE, à la lumière de ce qui précède, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

**Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)124  
Information sur les arrêts dans  
7 affaires contre Italie**

<b>Requête</b>	<b>Affaire</b>	<b>Arrêt du</b>	<b>Définitif le</b>	<b>Précédent et résolution finale adoptée</b>
15535/02	Chizzotti	02/02/2006	03/07/2006	<b>SAGGIO CONTRE ITALIE CM/ResDH(2008)52</b>
3649/02	Chiumiento	29/06/2006	11/12/2006	<b>ALBANESE CONTRE ITALIE CM/ResDH(2008)45</b>
3653/02	La Frazia	29/06/2006	11/12/2006	<b>ALBANESE CONTRE ITALIE CM/ResDH(2008)45</b>
17175/02	Calicchio et Urriolabeitia	29/06/2006	11/12/2006	<b>ALBANESE CONTRE ITALIECM/ResDH(2008)45</b>
29871/02	Vertucci	29/06/2006	11/12/2006	<b>ALBANESE CONTRE ITALIECM/ResDH(2008)45</b>
33447/02	Martellacci	28/09/2006	26/03/2007	<b>ALBANESE CONTRE ITALIECM/ResDH(2008)45</b>
6597/03	Ciaramella	06/07/2006	11/12/2006	<b>ALBANESE CONTRE ITALIECM/ResDH(2008)45</b>

## 2.8 Risoluzione F.C.B. ed altri - Résolution CM/ResDH(2011)122

### Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

F.C.B. contre Italie et quatre autres affaires similaires

(F.C.B.: Requête n° 12151/86, arrêt du 28/08/91,  
Résolution DH(93)6 and Résolution intérimaire ResDH(2002)30;  
Ali: Requête n° 24691/04, arrêt du 14/12/2006, définitif le 14/03/2007  
Hu: Requête n° 5941/04, arrêt du 28/09/2006, définitif le 28/12/2006  
Pititto: Requête n° 19321/03, arrêt du 12/06/2007, définitif le 12/11/2007  
Zunic: Requête n° 14405/05, arrêt du 21/12/2006, définitif le 21/03/2007)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent le caractère inéquitable des procédures pénales par contumace, diligentées en Italie à l'encontre des requérants (violations de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe);

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer aux arrêts de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que l'Etat défendeur avait versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

## Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)122

### Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans l'affaire F.C.B. contre Italie et quatre autres affaires similaires

#### Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent le caractère inéquitable des procédures pénales par contumace, diligentées en Italie à l'encontre des requérants qui ont été condamnés à plusieurs années d'emprisonnement.

La Cour européenne a estimé qu'il y avait eu déni de justice dans ces affaires car il n'avait pas été démontré que les requérants s'étaient soustraits à la justice ou qu'ils avaient renoncé à comparaître et à se défendre. Par la suite, après avoir été informés de l'arrêt rendu à leur encontre, ils n'ont pas eu la possibilité d'obtenir qu'une juridiction statue à nouveau sur le bien-fondé des accusations portées contre eux (violations des articles 6§1 et 6§3).

#### I. PAIEMENT DE LA SATISFACTION ÉQUITABLE ET MESURES INDIVIDUELLES

##### a) Détails de la satisfaction équitable

Affaire	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total	Payé le
F.C.B.	-	-	5 000 000 de lires italiennes	5 000 000 de lires italiennes	21/12/1992
Ali	-	-	8 000 EUR	8 000 EUR	27/11/2007
Hu	-	-	5 000 EUR	5 000 EUR	18/12/2007
Pititto	-	-	6 299 EUR	6 299 EUR	25/02/2008
Zunic	-	-	3 849,50 EUR	3 849,50 EUR	09/06/2008

Le paiement de la satisfaction équitable a été effectué dans des conditions qui semblent avoir été acceptées par les requérants.

##### b) Mesures individuelles

1) *F.C.B.* : Le requérant, ressortissant italien, avait été condamné par contumace en 1984 à une peine de 24 ans d'emprisonnement.

En mars 1993, le Comité des Ministres a adopté la Résolution DH(93)6 qui mettait fin à l'examen de cette affaire sur la base des informations concernant les mesures de caractère général prises pour éviter de nouvelles violations semblables. Toutefois, en 1999, le Comité a décidé de reprendre l'examen de cette affaire car les autorités italiennes avaient demandé l'extradition du requérant de la Grèce en vue de la mise en œuvre de la condamnation incriminée. En septembre 2000, cette demande a été retirée. En 2004, le requérant, qui était entre-temps rentré en Italie, a

été arrêté pour d'autres délits. A cette occasion, les autorités italiennes ont émis une ordonnance d'exécution de la condamnation en question.

Par voie d'incident d'exécution (*incidente d'esecuzione*), le requérant a contesté en 2004 la légalité de sa détention devant la Cour d'Appel d'assises de Milan qui a rejeté son recours. Saisie par le requérant, la Cour de cassation a, par un arrêt du 22/09/2005, cassé la décision de la Cour d'appel d'assises de Milan et lui a renvoyé l'affaire. Ce faisant, la Cour de cassation a pris soin de préciser à la juridiction de renvoi que, vu la valeur supranationale des normes de la Convention européenne, celle-ci devrait établir si cela a pour conséquence d'empêcher l'exécution dans l'ordre juridique italien d'une condamnation résultant d'un procès inéquitable ou si, en l'absence de voie de recours interne approprié, la force de la chose jugée doit prévaloir. La Cour d'appel a rejeté une nouvelle fois la demande du requérant en contestation de la légalité de sa détention. Saisie à nouveau par le requérant, la Cour de cassation l'a, par arrêt du 15/11/2006, débouté de son pourvoi, au motif que celui-ci aurait dû présenter une demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*), conformément à l'article 175 du Code de Procédure Pénale (CPP) au lieu de l'incident d'exécution.

Le requérant a saisi la Cour européenne, en août 2007, se plaignant de sa privation de liberté et faisant, à cet égard, observer qu'elle résultait d'une condamnation prononcée à l'issue d'un procès jugé inéquitable par la Cour européenne. Il s'était plaint également du rejet de son incident d'exécution et du refus des juridictions nationales de le libérer ou de soulever un incident de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.

La Cour européenne a déclaré la requête irrecevable le 25/11/2008 en raison du non-épuisement des voies de recours internes (Cat Berro, requête no. 34192/07). Elle a relevé que, suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 15/11/2006 (voir sous Mesures générales), le requérant avait eu la possibilité de faire une demande en relèvement de forclusion en vertu de l'article 175 du CPP, tel qu'amendé par la loi n° 60 de 2005. Dans ces circonstances et eu égard la jurisprudence de la Cour de cassation italienne, la Cour européenne a affirmé « qu'on ne saurait conclure qu'une éventuelle demande en relèvement de forclusion était vouée à l'échec ou qu'elle ne garantissait pas à celui-ci, avec un degré suffisant de certitude, la possibilité d'être présent et de se défendre au cours d'un nouveau procès ».

**2) *Ay Ali*** : Le requérant, ressortissant suédois, avait été condamné par contumace à 20 ans d'emprisonnement. Le jugement est devenu définitif en 1999. En 2000, il a été arrêté en Lituanie en exécution d'un mandat d'arrêt international décerné par les autorités italiennes et été extradé en Italie.

Le 16/11/2000, le requérant a introduit en Italie une demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*) contre sa condamnation, mais elle a été rejetée par un arrêt définitif de la Cour de cassation du 4/12/2003. Suite au jugement de la Cour européenne du 14/12/2006, le requérant a introduit devant le Tribunal de Vérone une nouvelle demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*) contre sa condamnation par contumace, sur la base des articles 670 et 175 du CPP. Le tribunal a décidé d'accepter la demande en relèvement de forclusion pour interjeter appel, comme prévu à l'article 175 du CPP, et a entre-temps libéré le requérant. Celui-ci a interjeté appel conformément à la décision du tribunal.

**3) Hu:** Le requérant, ressortissant chinois, avait été condamné par contumace à 19 ans d'emprisonnement. Le jugement est devenu définitif en 1998.

En 2003, le requérant a été arrêté à l'aéroport d'Amsterdam en exécution d'un mandat d'arrêt international décerné par les autorités italiennes. La demande d'extradition a par la suite été rejetée par les autorités néerlandaises au motif que le requérant n'aurait pas eu la possibilité de se défendre. Le requérant a par la suite été remis en liberté (25/11/2003) et réside aux Pays-Bas.

La juridiction compétente (le tribunal de Turin) n'a reçu à ce jour aucune demande de relèvement de forclusion en vertu de l'article 175 du CPP pour interjeter un appel tardif contre la condamnation en contumace.

**4) Pititto:** Le requérant, ressortissant italien, avait été condamné par contumace à 21 ans d'emprisonnement. Le jugement est devenu définitif en 1999.

En 2000, le requérant a été arrêté en Espagne en vertu d'un mandat d'arrêt international décerné par les autorités italiennes et extradé en Italie. Le 8/08/2007, suite à l'ordonnance du tribunal de Milan acceptant la demande en relèvement de forclusion pour interjeter appel contre la condamnation par contumace, la cour d'appel de Milan a ordonné la remise en liberté du requérant, sous condition de l'obligation de séjourner à Milan et de se présenter chaque jour au bureau de police compétent.

Le 30/07/2001, le requérant a introduit une demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*) qui a été rejetée. Le requérant a ensuite introduit devant le tribunal de Milan une nouvelle demande en relèvement de forclusion contre sa condamnation par contumace pour interjeter appel, comme prévu à l'article 175 du CPP, tel qu'amendé entre-temps. Le tribunal a décidé de l'accepter le 19/07/2007. Le requérant a interjeté appel contre sa condamnation par contumace le 23/11/2007.

**5) Zunic:** Le requérant, un ressortissant de la Bosnie-Herzégovine, a été condamné à 10 ans d'emprisonnement et à une amende. Ce jugement est devenu définitif en 1999.

En 2002, le requérant a été arrêté en Croatie en vertu d'un mandat d'arrêt international décerné par les autorités italiennes et extradé en Italie.

Le requérant a introduit plusieurs recours contre sa condamnation, notamment, le 13/02/2004, un incident d'exécution (*incidente d'esecuzione*) et, le 13/05/2005, une demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*), mais tous ses recours ont été rejetés. En 2006, le requérant a introduit un deuxième incident d'exécution qui a été rejeté par la Cour d'appel de Florence. Saisie sur appel du requérant, la Cour de cassation a décidé, en mars 2007, d'annuler l'ordre d'exécution de sa condamnation et a ordonné sa remise en liberté. Le requérant a été remis en liberté et il n'est soumis à aucune obligation en vertu de sa condamnation. La juridiction compétente (tribunal de Lucca) a indiqué que le requérant n'avait pas soumis de nouvelle demande de relèvement de forclusion en vertu de l'article 175 du CPP, tel que modifié en 2005.

Au vu de ce qui précède, le Comité des Ministres considère qu'aucune autre mesure individuelle n'est nécessaire dans les présentes affaires.

## II. MESURES GÉNÉRALES

**1) Mesures législatives** : En 1989, l'Italie a adopté un nouveau code de procédure pénale qui a amélioré les garanties dans les procédures par contumace (voir Résolution DH(93)6). En 2004, la Cour européenne dans l'affaire Sejdovic contre l'Italie, arrêt de chambre du 10/11/2004, a jugé insuffisante l'amélioration introduite par la réforme de 1989. Quelque mois après cet arrêt, l'Italie a modifié l'article 175 du CPP (décret-loi n°17 du 21/02/2005, confirmé par la loi n° 60 du 22/04/2005), qui fixe les modalités de demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*). Ainsi, les justiciables peuvent faire appel d'un jugement rendu par contumace en première instance y compris lorsque le délai a expiré.

Aux termes des nouvelles dispositions, le délai d'appel contre un jugement prononcé par contumace est rouvert à la demande de l'accusé. Cette règle ne souffre que deux seules exceptions à savoir, lorsque l'accusé a eu une « connaissance effective » de la procédure diligentée à son encontre ou du jugement, et lorsqu'il a volontairement renoncé à comparaître ou à attaquer le jugement. De plus, le délai pour introduire cette demande a été porté de dix à trente jours et commence à courir à partir du moment où l'accusé est livré aux autorités italiennes. Dans l'arrêt Sejdovic (arrêt de Grande Chambre du 1/03/2005), postérieur à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Cour européenne a estimé qu'il était prématuré, en l'absence de jurisprudence nationale, de se prononcer sur cette réforme (§§123-124). Un projet de loi réformant ultérieurement la condamnation par contumace (projet de loi AC 2664) est devenu caduc après la dissolution du Parlement italien, en février 2008.

Dans sa décision sur la recevabilité de la nouvelle requête introduite par l'un des requérants (F.C.B.), la Cour européenne s'est prononcée sur la réforme des procédures par contumace telle que décrite ci-dessus. Elle a estimé que le libellé du nouvel article 175 CPP semble avoir comblé les lacunes qu'elle-même avait constaté dans le passé (voir décision Cat Berro, précitée).

La Cour européenne a aussi rappelé que, selon sa jurisprudence constante, un accusé jugé par contumace qui n'a pas eu la possibilité de comparaître et de se défendre n'a pas droit à l'effacement de sa condamnation, mais peut obtenir ultérieurement qu'une juridiction statue à nouveau, après l'avoir entendu, sur le bien-fondé de l'accusation en fait comme en droit. Par conséquent, elle a conclu que l'article en question combiné à la jurisprudence en la matière de la Cour de cassation (voir arrêt n° 32678, Somogy, ci-dessous) constitue un recours approprié afin de garantir au condamné par contumace, avec un degré suffisant de certitude, la possibilité d'être présent et de se défendre au cours d'un nouveau procès.

**2) Mesures jurisprudentielles** : Par l'application combinée du nouvel article 175 du CPP et de la jurisprudence de la Cour de cassation il est désormais possible de réexaminer une affaire close par un jugement définitif ayant abouti à une condamnation par contumace considérée comme inéquitable par la Cour européenne. Selon la Cour de cassation (arrêt n° 32678 du 12/07/2006, Somogy, arrêt n° 4395 du 15/11/2006, Cat Berro), une demande en relèvement de forclusion (*istanza di rimessione in termini*) est le moyen approprié pour rouvrir une telle procédure. A ce propos, elle a souligné que, lorsqu'un arrêt définitif de la Cour européenne conclut à la violation de l'article 6 de la Convention, le juge national ne peut rejeter une demande en relèvement de forclusion sur la base d'arguments tendant à exclure le caractère inéquitable de la procédure ou au motif que la condamnation est définitive en droit interne. Pour arriver à ce résultat, la Cour de cassation a réaffirmé l'effet direct en droit italien de la Convention et l'obligation juridique, prévue à l'article

46 de la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour européenne, y compris dans les affaires pour lesquelles un jugement interne a acquis l'autorité de chose jugée. Elle a ainsi affirmé l'application rétroactive de l'article 175 du CPP.

La jurisprudence de la Cour de cassation a été appliquée par le Tribunal de Vérone dans l'affaire Ay Ali (ordonnance n° 202/08 du 12/03/2008), démontrant à cet égard qu'il paraît possible de s'en remettre à l'effet direct de la Convention pour résoudre ces affaires. En référence aux arrêts n° 3600 (Dorigo) et n° 32678 (Somogy) de la Cour de cassation, le tribunal a estimé que l'applicabilité directe en droit interne de l'arrêt de la Cour européenne constatant une violation de l'article 6 conférerait au requérant le droit de demander la réouverture de la procédure ou la révision du jugement ; en conséquence de ce droit l'arrêt ne pouvait pas devenir définitif et donc exécutoire, et la détention était illégale. Le tribunal a considéré que le requérant disposait du recours du relèvement de forclusion contre sa condamnation, tel que prévu à l'article 175 du CPP. Il a observé que dans les cas d'application rétroactive, le délai de trente jours devait s'appliquer à partir de la date à laquelle l'arrêt de la Cour européenne était devenu définitif.

### **III. CONCLUSIONS DE L'ETAT DÉFENDEUR**

Le gouvernement estime que les mesures individuelles prises ont pleinement remédié aux conséquences, pour les requérants, des violations constatées par la Cour européenne dans ces affaires, que les mesures générales prises empêcheront la répétition de violations semblables et que, par conséquent, l'Italie a rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.



---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

*Capo del Dipartimento* Claudio Zucchelli

*A cura di* Umberto de Augustinis e Margherita Piccirilli

*Hanno collaborato* Giuseppe Albenzio, Nicola Lettieri, Raffaele Sabato e Caterina Valenti

---



---

Publicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

*Capo del Dipartimento* Ferruccio Sepe

---









